

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 65

1962

HÄFTE 2-3

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND
DISTRIBUTÖR: CWK GLEERUP

Detta häfte kostar kr. 10:-

kommer att under år 1962 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 skrivs 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, C. WELINDER, GUY ARVIDSSON, S. BOLIN, J. ROSÉN, E. GJERSTAD, KRISTER HANELL, GÖSTA CARLSSON och O. BJURLING.

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 samt fil. lic. KRISTER WAHLBÄCK, Stockholm (avdelningen »Översikter och meddelanden»).

Tidskriften avses utkomma med fem häften om året. Prenumerationspriset för 1962 är 20 kr. pr år vid prenumeration direkt hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund (postgiro nr 27 95 65), samt 25 kr. pr år vid beställning genom bokhandel. Studerande vid de akademiska lärosätena erhålla abonnemang till nedsatt pris genom anmälan till vederbörande lärare.

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

Lund 1962.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

| | |
|---|-----|
| WELINDER, CARSTEN, Sovjets budget | 85 |
| OLSSON, HENRIK A., Om »abdikationshot» och parlamentarism | 98 |
| HANSSON, BÖRJE, Hypotesernas roll inom historisk och nutidsinriktad samhällsforskning | 119 |
| INGER, GÖRAN, Klosterförbudet i Sverige och dess upphävande | 133 |

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

| | |
|--|-----|
| Medlemmerne i Nordisk Råd 1953–59. Av STANLEY V. ANDERSON | 174 |
| Nationalutskottet i Tjeckoslovakien. Av REIDAR LARSSON | 192 |
| Den franska fackföreningsrörelsen efter andra världskriget. Av HANS SJÖBERG | 216 |

LITTERATURGRANSKNINGAR:

| | |
|--|-----|
| Hans Peters m. fl., Handbuch der kommunalen Wissenschaften und Praxis. Anm. av FRITZ KAJSER | 234 |
| John Maurice Kelly, Fundamental rights in the Irish law and constitution. Anm. av LARS FRYKHOLM | 258 |
| Olof Ruin, Kooperativa Förbundet 1899–1929. Anm. av HANS MEIJER | 259 |
| Tidskriftsöversikt. Av GUNNAR SJÖBLOM | 263 |

SOVJETS BUDGET

Av Professor CARSTEN WELINDER, Lund

Vi skola här beröra några karakteristiska drag i Sovjetunionens budget, och för att belysa dessa dra några paralleller med den svenska. Att den skilda ekonomiska och sociala strukturen i de båda länderna försvårar detta behöver knappast påpekas.

Den offentliga sektorns dominerande betydelse i Sovjet gör att finanshushållningen har ett intimt samband med hela folkhushållet. Finansbudgeten utgör stommen i den ekonomiska planeringen. Man arbetar visserligen inom den senare med långtidsplaner — som bekant för närvarande med en sjuårsplan — medan finansbudgeten liksom annorstädes blott omfattar ett år. En sådan långtidsplanering är givetvis nödvändig, men tack vare att den tilltalar fantasien ges den en missvisande stor betydelse i propagandan. Den mera detaljerade planeringen kräver en samordning av produktionen — man kan tala om en programmering förbunden med output-inputanalys — vilken ej kan ske över så lång period. Samtidigt med budgeten framlägges också en ekonomisk ettårsplan.

Sovjet publicerar blott summariska budgetsiffror. Detsamma gäller även för hela den ekonomiska planeringen, trots att denna numera sker med förfinade ekonometriska metoder. Man ger visserligen en mängd detaljer från skilda områden, men visar ej närmare hur dessa äro sammanfogade till en plan och hur denna beräknas fungera. Man använder blott delvis den budgetterminologi vi äro vana vid — denna hade ej heller varit helt tillämplig. Här har likväl försökts att i tabell 1 och 2 uppdelna budgetens inkomster och utgifter i hos oss brukade kategorier. Att en sådan klassificering får brukas med försiktighet är något, som ej blott gäller för Sovjet. En jämförelse mellan olika staters finanser möter, till följd av de varierande redovisningsmetoder som tillämpas, alltid svårigheter.

Sovjets budget löper på kalenderår. I nedanstående tabeller avse uppgifterna för 1950 de definitiva siffrorna enligt räkenskaperna, de för 1961 utgöra under sommaren omräknade siffror för budgeten och de för år 1962 den budget, som finansdepartementet den

TABELL 1.
Inkomster 1950—62
(miljarder rubel)

| <i>Driftinkomster</i> | 1950 | 1961 | 1962 |
|---|--------|--------|--------|
| <i>Skatter</i> | | | |
| därav omsättningsskatt | 23.611 | 32.471 | 32.400 |
| inkomstskatt m. m. | 3.885 | 5.493 | 4.700 |
| socialavgifter, skatt o. kollektivjordbruk m. m. | 7.749 | 19.089 | 18.800 |
| <i>Förvärvsinkomster</i> | 4.036 | 20.492 | 23.200 |
| <i>Summa</i> | 39.281 | 77.545 | 79.100 |
| <i>Lånemedel</i> | 2.996 | 1.449 | 2.800 |
| <i>Summa inkomster</i> | 42.277 | 78.994 | 81.900 |

TABELL 2.
Utgifter 1950—62
(miljarder rubel)

| | 1950 | 1961 | 1962 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|
| <i>Driftutgifter</i> | | | |
| Rättskipning o. förvaltning | 1.388 | 1.093 | 1.070 |
| Försvar | 8.284 | 9.255 | 13.400 |
| Utbildning | 5.690 | 11.369 | 12.400 |
| Socialpolitik | 3.843 | 10.605 | 11.300 |
| Hälsovård | 2.140 | 5.178 | 5.000 |
| Övriga | 4.186 | 6.182 | 4.730 |
| <i>Summa</i> | 25.531 | 43.682 | 47.900 |
| <i>Kapitalutgifter</i> | | | |
| Industri | 7.918 | 16.114 | — |
| Jordbruk | 3.388 | 4.192 | — |
| Transportväsen | 1.572 | 2.445 | — |
| Övriga | 2.885 | 11.157 | — |
| <i>Summa</i> | 15.793 | 33.908 | 32.400 |
| <i>Summa utgifter</i> | 41.324 | 77.590 | 80.300 |

6 december 1961 framlade inför Högsta Sovjet.¹ I dessa siffror ingå dels den federala budgeten, dels ock de olika republikernas och

¹ Siffrorna för 1962 äro tagna ur Pravda för den 7 december 1961, vilken utförligt ehuru knappast klarläggande redogör för Sovjets budget. Siffrorna för 1950 och 61 äro tagna ur en rapport, som V. P. Dyaschenko och V. V. Lavrov framlade för den kongress, som International Institute of Public Finance höll i Warschawa september 1961. Spridda siffror rörande Sovjets finanser återfinnas självfallet på många håll — den vetenskapliga litteraturen rörande Sovjet är numera omfattande. En bibliografi över denna ges i S. V. Utechin: »Concise Encyclopaedia of Russia», London 1961. Den ofullständiga primärstatistiken från Sovjet gör det dock svårt att ge tillfälliga uppgifter, varför här gjorda beräkningar få tas med försiktighet.

Samtliga siffror äro givna i den nya »tunga» rubel, som infördes fr. o. m. år 1961. Dennas värde sattes tio gånger högre än den gamla, och alla löner, priser etc. reducerades följaktligen till en tiondel. Visserligen uppskrevs rubelns guldvärde blott till sju gånger det gamla värdet, men denna formella devalvering fick ej någon betydelse för den inhemska prisnivån.

lokala territoriernas budgeter. Sammanlagt har Sovjet ej mindre än 50.000 budgeter. Den federala budgeten är givetvis dominerande, men dess relativa storlek har avtagit. Medan dess utgifter 1950 uppgingo till 77 procent av de totala utgifterna, utgjorde de 1961 och 62 blott 46 resp. 44 procent av dessa. För Sverige är, om bidragen till kommunerna avräknas från statens utgifter och riksstaten anses motsvara den federala budgeten i Sovjet, motsvarande siffra för år 1960 60 procent.

I Sovjet säger man att denna differentiering utgör ett uttryck för »demokratisk centralisering», varvid tonvikten enligt vår uppfattning om demokrati tydligen bör läggas på centralisering. Republikernas och kommunernas inkomster utgöras i huvudsak av bidrag från den centrala budgeten, och huvuddragen av den ekonomiska planeringen utarbetas centralt. Detta innebär ej att budgeten enbart dikteras från toppen. Även om den federala budgetens antagande av Högsta Sovjet närmast är en formsak — dess behandling där tar blott ett par dagar — kräver uppgörandet av en sådan jättebudget en insats av tusentals experter och representanter för skilda intressen, vilkas uppfattning ej kan undgå att påverka budgetens utformning. Det pågår dessutom en strävan inom Sovjet att genom en decentralisering göra det ekonomiska systemet mindre tungrott och byråkratiskt, och den federala budgetens sjunkande andel av totalutgifterna är ett uttryck härför.

Inkomsterna. Den dominerande skatteformen är som bekant den allmänna omsättningsskatten, vilken ensam svarar för över 40 procent av budgetens totala inkomster. Skattesatserna äro starkt varierande och utgöra i genomsnitt halva detaljpriset å beskattade varor, så att de öka detta med c:a 50 procent. Då bl. a. personliga tjänster, hyror och jordbruksbefolkningens konsumtion av egna produkter är skattefri, torde skatten dock blott träffa halva konsumtionen. Man undviker att beskatta kapitalvaror, då detta förskjuter investeringskalkylen. Skatten uttas i grossistledet. Den generella begränsningen av efterfrågan å konsumtionsnyttigheter sker främst genom lönepolitiken, men denna kan ej hindra att efterfrågan å en rad varor är långt större än tillgången. Ju större skillnaden är, desto högre sättes skatten. Blott ifråga om bostäder, vilka tillhandahållas till underpris, använder man en direkt ransonering.

Bland övriga skatteinkomster märkas skatter å kollektivjordbruk och kooperativa företag samt import- och exporttullar. Skatten å

kollektivjordbruk utgår med 10 procent av dessas kontantinkomster, medan delägarnas naturaförmåner i form av bostad och produkter äro skattefria. Delägarna ha rätt att sälja egna produkter till fria marknadspriser, men skola leverera större delen av kollektivbrukens produkter till staten till av denna fastställda priser. Tidigare voro dessa så låga, att leveransplikten i realiteten innebar en hård beskattning av jordbruket, men i syfte att gynna detta äro priserna nu höjda. Även avgifter till socialförsäkringen äro i tabell 1 hänfödda till skatter, då de äro obligatoriska och ej stå i direkt relation till socialförmånernas storlek.

Med »förvärvsinkomster» avse vi företagens vinster. Dessa erhållas på så sätt, att när produktionsplanerna uppgöras, beräknas en viss marginal mellan pris och självkostnad. En mindre del av skillnaden användes till investeringar, medan huvudparten skall inlevereras till staten och betraktas som en skatt till denna. Lyckas företaget öka vinsten genom att höja produktionen eller sänka kostnaderna, får en del av vinstökningen användas till ytterligare investeringar eller som en uppmuntran till de anställda gå till sociala välfärdsanordningar och lönetillägg.

Förvärvsinkomsternas betydelse har som synes starkt ökats. Det är möjligt att detta beror på att man i ökad omfattning använder dem som ett beskattningsinstrument. Men det förefaller också sannolikt att den offentliga företagsamheten i Sovjet är effektivare än tidigare. Förvärvsinkomsterna utgöra dock ej i sin helhet inkomst, enär för kontrollens skull huvudparten av driftöverskottet skall inlevereras till staten — eller rättare sagt den bank som förmedlar kapitalbudgetens investeringar, se nedan. Delvis får nettot efter avskrivning betraktas som en förräntning av de i företagen placerade kapitlen. Endast i den mån det överstiger en »normal» förräntning — ett begrepp som ej går att precisera för Sovjets del — utgör det en indirekt beskattning, som främst träffar konsumenterna. Denna sammanblandning mellan beskattning och inkomster av statlig företagsamhet ha vi som bekant även i Sverige. Så räknas i riksstaten rusdrycksmedlen till skatter, trots att de i realiteten äro förvärvsinkomster vid alkoholbolagen, medan posten i varje fall tidigare fungerade som ett finansmonopol — postavgifterna räknas i RF fortfarande som en bevilling.

Talet om att skatterna skola avskaffas i Sovjet, är självfallet missvisande. De offentliga utgifterna måste bekostas på det ena eller andra sättet. Då de ta i anspråk en del av nationalprodukten, inne-

bära de en belastning av allmänheten, oavsett hur de finansieras. Att man likväl talar om att skatterna skola avskaffas beror på att omsättningsskatten samt skatten å kollektivjordbruk formellt betalas av företagen, vilka även erlägga socialavgifter för de anställdas räkning. Endast inkomstskatten betraktas som en personlig skatt, och det är denna som är utlovad att avskaffas.

De uppgifter, som lämnats om att inkomstskatten skall avskaffas redan detta år, ha varit förhastade. Man har dock successivt sänkt densamma. I budgeten för 1962 års budget utgör sänkningen 800 milj. rubel eller c:a 4.000 milj. kr., se nedan. Redan dessförinnan spelade den ringa roll för budgeten samt var föga progressiv. År 1958 lågo skattesatserna i regel mellan 5,5 och 13 procent. För löntagare, vilka ej äro anställda i statliga eller kooperativa företag, t. ex. präster, samt fria jordbrukare och yrkesutövare maximerades skattesatsen dock först vid 65 procent. Detta är samma maximum, som gäller för den statliga inkomstskatten i Sverige, men härtill kommer för vår del även den kommunala inkomstskatten.

I Sovjet är löneskillnaderna som bekant väsentliga mellan arbetare av olika kategorier, liksom mellan mer eller mindre skickliga arbetare inom samma kategori. Än större är skillnaden mellan den genomsnittliga arbetarlönen och lönerna för företagsledare och experter. Så kan en företagsledares lön vara tio gånger högre än en genomsnittlig arbetarlön eller mer. Då även företagsledare och experter beskattas efter den lindrigaste progressiva skalan, medför beskattningen för deras del blott en obetydlig inkomstnivellering. Inkomstskattens avskaffande kommer att än mera skärpa ojämnheten i inkomstfördelning.

För dem, som äro anställda i statliga eller kooperativa företag, är detta av mindre betydelse, då staten bestämmer deras löner och därför oavsett beskattningen kan åstadkomma den lönedifferentiering man anser önskvärd. Det synes pågå en strävan i Sovjet — underlättad genom den ökade tillgången på arbetskraft med högre utbildning — att reducera de starka lönedifferenserna. Man kan på så sätt motverka den skärpning av inkomstskillnaderna, som avskaffandet av inkomstskatten i och för sig medför. För fria yrkesutövare etc. blir däremot inkomstskattens avskaffande av väsentlig betydelse. Då dessas högre beskattning är en avsiktlig diskriminering av dem, vilka ej arbeta i den socialiserade sektorn, skulle skattefrihet här innebära en klar omställning i »borgerlig» riktning. Frågan är dock om den verkliga är avsedd att genomföras.

I Sovjet utgår ej någon förmögenhetsskatt. Ej heller existerar till namnet någon arvsskatt. Man uttar dock av arv en registreringsavgift på upp till 10 procent. Den legala arvsrätten är begränsad till de närmaste anhöriga, men frånsett vissa regler om laglott är testamentsrätten fri. Tidigare begränsningar ha successivt upphävts, vilket torde förklaras med att man vill uppmuntra sparandet.

Budgetbalansen. Den största posten bland utgifterna utgöres av investeringar i företag o. d. Även om detta uttryck delvis kan vara missvisande, jämför nedan, använda vi därför beteckningen kapitalbudget i motsats till driftbudget. Kostnaderna för den förra täckas endast till ringa del genom lånemedel. Sovjets driftbudget är alltså starkt överbalanserad. Härvid är att märka att t. ex. investeringar i skolbyggnader och sjukhus omedelbart tas på driftbudgeten, medan vi i Sverige ta dem på kapitalbudgeten och i stället belasta driftbudgeten med avskrivningar. Staten gör initialavskrivningar med 25 eller 50 procent, medan många kommuner överhuvudtaget ej företa några avskrivningar. Å andra sidan är i tabell 2 kapitalutgifterna redovisade brutto, så att avdrag ej gjorts för avskrivningarna, vilka egentligen skulle belasta driftbudgeten.

I Sverige är man som bekant numera mera intresserad av hur den totala budgeten är balanserad. Denna fråga har dock ej samma konjunkturpolitiska intresse i Sovjet som i vår »fria» ekonomi. I Sverige bör budgetpolitiken ej inriktas på att öka den offentliga förmögenheten utan den totala nationalförmögenheten, men i Sovjet äro dessa nära förbundna.

Sovjet för också såtillvida en »ortodox» finanspolitik som man betecknar det som en styrka, att inkomsterna överstiga utgifterna. Härvid betraktar man dock såväl driftinkomster som upplåning som verkliga inkomster. Det är alltså missvisande, när man säger att totalbudgeten ger överskott. Varken 1950, 61 eller 62 förelåg full totalbalansering, även om underskottet är relativt litet. I Sverige var statsbudgeten som bekant mer än totalbalanserad 1960/61, vilket dock är ett undantagsfall. Ser man även till kommunernas budget, uppnåddes ej totalbalansering 1961.

Det kan synas egendomligt att man i Sovjet redovisar större upplåning än som behövs för att täcka den del av utgifterna, som ej kan bestridas med driftinkomster. Förklaringen är att all inlåning i den statliga sparbanken redovisas som statlig upplåning, även om den överhuvudtaget ej eller blott delvis erfordras för statens behov.

Ett annat anmärkningsvärt drag visar sig vid en jämförelse mellan siffrorna för år 1961 och 62. Utgiftsökningen mellan dessa år är som synes obetydlig. Hade ej försvarsutgifterna stigit, hade i stället en utgiftsminskning ägt rum. Minskningen hänför sig till kapitalbudgeten — siffran för hälsovårdens kostnader under år 1962 är för osäker för att man skall våga dra någon slutsats av densamma. Det vore egendomligt om man skulle planera minskade investeringar för år 1962. Tvärtom uppger den ekonomiska planen starkt ökade sådana, varför minskningen torde innebära att dessa i ökad omfattning finansieras på annat sätt än via budgeten.

Se vi till inkomsterna för 1962, finna vi blott en obetydlig ökning i jämförelse med 1961. Denna hänför sig helt till förvärvsinkomsterna. Att man planerar något ökat överskott under 1962 beror blott på ökad upplåning. Inkomstskattens beslutade sänkning avspeglar sig i budgetsiffrorna. Mera anmärkningsvärt är att omsättningsskatten ej visar någon ökning, trots att konsumtionen planeras att stiga. Detta kan förklaras med sänkta tariffer. Förklaringen kan också vara att man ytterligare befriat investeringarna från skatt, vilket i sin tur kan vara en bidragande förklaring till att posten kapitalutgifter planeras sjunka under 1962 i jämförelse med 1961. Slutligen är det tänkbart att man anser det lämpligt att i någon mån förskjuta belastningen av konsumenterna från omsättningsskatten till företagens vinster. En diskussion av Sovjets budget är av finansteoretiskt intresse genom de olika möjligheterna den kan peka på, men tyvärr är graden av verklighetsbeskrivning diskutabel.

Som synes spelar kapitalbudgeten en långt större roll än vad fallet är i Sverige. Detta är också självfallet. Dels utgöra investeringarna en större del av nationalprodukten, dels ock äro de offentliga investeringarna helt dominerande. De offentliga företagen betraktas visserligen som formellt självständiga, men deras finansiering sker i huvudsak via budgeten. Företagssparandet synes vara relativt litet. Regel är, som nämnts, att företagen — utan avdrag för vad som motsvarar avskrivningar — skola inleverera sina intäkter till staten och från denna erhålla medel ej blott till ny- utan även till reinvesteringar. Formellt sker detta så, att staten placerar medel i kreditinstitut, vilka i sin tur lämna företagen räntefria lån i enlighet med de uppgjorda investeringsplanerna.

I den mån investeringarna ej på detta sätt bekostas via budgeten, finansieras de med enskilt sparande, företagssparande t. ex. i kolchoserna samt kreditexpansion. Så anskaffas större delen av före-

tagens förrelsekapital genom kort kredit i den statliga centralbanken, Gosbank, vilken på så sätt kan kontrollera att deras inkomster och utgifter följa de uppgjorda planerna.

Allmänhetens sparande sker dels genom tecknande av statslån, dels ock genom insättningar i den statliga sparbanken. Denna hade vid utgången av år 1958 ej mindre än 58.584 avdelningskontor, till större delen i postkontor, statliga butiker etc. Av dessa voro 41.359 på landet. Insättarnas totala behållning uppgick till c:a 8,7 miljarder rubel eller omkring 40—45 miljarder kr. I jämförelse med svenska förhållanden är detta givetvis relativt sett mycket litet, men siffran tycks stiga snabbt. Den statliga sparbanken har blott till uppgift att emotta sparande. Dessa medel utlånas till staten och upptas som nämnts som en inkomstpost på budgeten. För att vinna överensstämmelse med svensk budgetterminologi ha vi benämnt dem låne-medel, medan de i Sovjets budget i likhet med inkomstskatt och registreringsavgifter benämns »inkomster från allmänheten» i motsats till omsättningsskatten, socialavgifterna etc., vilka äro »inkomster från den socialiserade sektorn».

Däremot är någon statlig upplåning från Gosbank ej budgeterad. Som budgeten är balanserad, erfordras ej någon sådan. Den kreditexpansion, som erfordras för att förse den växande inkomstbildningen med en ökad mängd betalningsmedel, sker via Gosbanks kredit till företagen.

Sparandet uppmuntras i Sovjet. Det tidigare obligatoriska sparandet i statslån är numera avskaffat. Ränta betalas å sparkonton. Dennas värde ökas genom att man företagit upprepade sänkningar av detaljpriserna — syftet är att ökat välstånd mer skall komma allmänheten till del genom prissänkningar än höjda löner. Vidare gynnas sparandet av att inkomstskatten är låg och någon förmögenhetsskatt ej utgår. Det är därför mera lönande att spara i Sovjet än i Sverige.

En sådan politik kan synas inkonsekvent, då enligt kommunistisk terminologi kapitalinkomster innebära »utsugning» av de arbetande. Den starka realkapitalbildningen måste motsvaras av sparande i en eller annan form. Huvudsakligen sker sparandet via beskattningen. Det är dock naturligt om man ej vill lägga hela ansvaret för att åstadkomma det erforderliga sparandet på denna, utan vill se budgetens tvångssparande kompletterat med frivilligt sparande. Rent teoretiskt kan visserligen allmänhetens sparande helt planeras genom statens åtgärder. Denna bestämmer lönenivå, sysselsättning, etc. och

därmed den totala inkomstsumman. Å andra sidan bestämmer den utbudet av konsumtionsnyttigheter och priset å dessa. Vid fullkomlig planhushållning borde sparande automatiskt framkomma som skillnaden mellan dessa poster. Men även i Sovjet kan man ej helt undvika att ett efterfrågeöverskott leder till löneglidningar och en svart marknad. Man har därför intresse av att allmänheten ej konsumerar hela sin inkomst eller nöjer sig med att blott arbeta samman så stor inkomst den kan konsumera.

Avskaffandet av den direkta beskattningen, den vidsträckta testamentsrätten samt räntegottgörelsen å sparkonton kan synas vara kapitalistiska drag. Sådillvida fasthåller man dock vid den doktrinära marxismen, som enskilda blott få äga banktillgodohavanden, obligationer o. d. samt konsumtionskapital, t. ex. en villa eller bil, men däremot ej få äga produktionskapital. Undantag äro bl. a. att kollektivbönderna få driva något jordbruk för egen räkning samt att vissa former av enskild småhandel och hantverk äro mer eller mindre tolererade och att det ännu existerar privatägda jordbruk. Även om man bortser från kollektivjordbruken, spelar kooperativen nominellt sett en betydande roll inom hantverk och än mer inom detaljhandel. Den räknas dock till den socialiserade sektorn av näringslivet och är starkt statskontrollerad.

Utgifterna. Se vi till de enskilda posterna å driftbudgeten, utgöra försvarskostnaderna år 1961 — där ej annat sägs avse vi detta år — 11,9 procent av de totala offentliga utgifterna. Vill man göra en jämförelse med Sverige, får man sätta våra försvarsutgifter i relation till de totala såväl statliga som kommunala utgifterna å såväl drift- som kapitalbudgeten. Vi få då att försvarskostnaderna år 1960 utgjorde c:a 10,7 procent av dessa. Nu får man observera att Sovjets budget i långt högre grad är belastad med investeringar än den svenska, vilket sänker försvarets procentsats. Mera rättvisande är därför att sätta försvarskostnaderna i relation till driftbudgetens utgifter. Även i så fall får vi givetvis för Sveriges del ta med såväl den statliga som kommunala driftbudgeten, i vilken — i likhet med i Sovjet — även skall inräknas investeringar utanför företagssektorn. Vi få då för Sovjets del en procentsats år 1961 av 21 och för Sveriges år 1960 av c:a 14.

Se vi åter till kostnaderna för socialpolitik och hälsovård, finna vi att dessa år 1961 i Sovjet uppgå till 36 procent av de totala driftutgifterna. I Sverige är motsvarande siffra 33 procent för år 1960.

I Sovjet ha dessa utgifter expanderat snabbt. Medan de totala driftutgifterna åren 1950—61 stigit med 71, ha utgifterna för socialpolitik och hälsovård stigit med ej mindre än 164 procent. Sovjet håller på att bygga upp ett omfattande system av ålders-, sjuk- och invaliditetsförsäkringar, vilket dock ej omfattar kollektivbönderna. Barnbidrag förekommer blott i ringa omfattning, och arbetslöshetsunderstöd eller arbetslöshetsförsäkring överhuvudtaget ej, då man ej erkänner existensen av någon arbetslöshet. Att felplaneringar och flaskhalsar i produktionen i varje fall måste ge upphov till tillfällig sådan förefaller dock oundvikligt.

Det är naturligt, att de visserligen i och för sig stora men i förhållande till budgeten relativt små belopp, som gå till försvaret, framkallat åtskillig misstro. Man har observerat Sovjets enorma militära styrka och menat detta måste vara långt dyrare. Söker man omräkna försvarskostnaderna för 1962 efter köpkraften, jämför nedan, kostar försvaret i USA dubbelt så mycket som i Sovjet. Delvis kan detta förklaras av att den långt högre lönestandard i USA gör att försvarets personalkostnader där äro ojämförligt högre. Den viktigaste orsaken torde dock vara att en stor del av försvarets kostnad, bl. a. investeringar för produktion av kärnvapen och missiler, inrymmes under anslaget till investeringar i industrien. Det uppges också att försvaret köper sina vapen till underpris från industrien, vilket får återstående kostnader täckta på annat sätt. På kapitalbudgeten äro påfallande stora belopp redovisade. Bakom dessa kunna stora utgifter av militär eller halvmilitär art dölja sig. Ej blott de absoluta siffrorna för försvaret, utan även uppgifterna angående fördelningen mellan drift- och kapitalutgifter få därför tas med reservation. I så fall är också ovannämnda siffra för social- och hälsovårdskostnadernas andel av driftbudgeten missvisande hög. De sjunkande siffrorna för försvaret torde likväl återspegla den reduktion av den »konventionella» stridsmakten, som under senaste år ägt rum i Sovjet, samtidigt som kostnaderna för kärnvapen och missiler ökats. År 1962 har skett en förstärkning även av det konventionella försvaret, som visar sig i ökning med bortåt 50 procent i dess öppet redovisade kostnader.

Jämförelse med Sverige. Det vore av intresse att kunna ange ovannämnda siffror i svenska kronor. En uppskattning av rubelns inhemska köpkraft möter som bekant dock stora svårigheter, då prinsnivån i jämförelse med vår visar en stark differentiering. Denna

sammanhänger främst med omsättningsskattens ojämna fördelning. Vissa nyttigheter, som bostäder och TV-apparater, äro direkt subventionerade. Clearingkursen är givetvis utan intresse i detta sammanhang. Efter vad man vet om levnadskostnaderna i Sovjet, synes rubeln värd omkring 5 kr. Visserligen äro vid denna kurs t. ex. flertalet livsmedel, kläder och möbler mycket dyra, men å andra sidan äro framför allt hyror synnerligen låga. När man ser till de höga priserna å flertalet varor, får man dessutom observera att i dem ingår en hög beskattning, medan i gengäld inkomstskatten håller på att avskaffas och socialavgifterna helt bäras av företagen. Kollektivbönderna, vilka till stor del fortfarande ha primitiv självhushållning, träffas i relativt ringa grad av omsättningsskatten och har därför ej samma känning av den fördyring av levnadskostnaderna denna medför. Vi räknar därför nedan med att rubeln är värd omkring 5 kr. Denna siffra är i varje fall ej för låg.

Enligt denna beräkning skulle de totala offentliga utgifterna i Sovjet år 1961 vara omkring fjorton gånger högre än i Sverige. Per capita utgöra de omkring hälften av de svenska. Oavsett sin osäkerhet säger en sådan siffra ej mycket. Man kan ej anföra den som något mått på i vad mån den offentliga sektorn »belastar» folkhushållet. Det är en väsentlig skillnad mellan sådana utgifter, t. ex. för försvaret, som inskränka den enskilda levnadsstandarden, sådana, t. ex. för undervisning och hälsovård, vilka medföra ett tillskott till denna, ehuru genom offentliga organ, och slutligen rena inkomstöverföringar, främst i form av socialbidrag. Sovjets budget tillåter ej en uppdelning i dessa kategorier, men det kan nämnas att utgifterna för socialpolitik och hälsovård år 1961 uppgå till c:a 370 kr per capita mot 940 kr. i Sverige år 1960. Skillnaden har självfallet sin förklaring i den lägre nationalinkomsten och därmed det mindre skatteunderlaget i Sovjet.

Ett försök att uppskatta Sovjets nationalinkomst möter stora svårigheter. Olika beräkningsmetoder och svårigheten att jämföra valutornas köpkraft gör alltid en jämförelse mellan skilda länders nationalinkomst osäker. För Sovjets del kommer härtill att man ej producerar någon fortlöpande inkomststatistik, varför det är svårt att överhuvudtaget erhålla en siffra som kan tjäna som jämförelsematerial. För år 1958 har nettonationalprodukten till faktorkostnad beräknats till 125 miljarder rubel.² Hur mycket den vuxit sedan dess

² A. Nove och A. Zauberman: »A Soviet Disclosure of Ruble National Income», *Sovjet Studies* 1959: 2.

är svårt att säga. Sovjets produktionsstatistik anger som bekant en mycket snabb tillväxt, men även om man anser siffrorna i och för sig korrekta, bör en reduktion göras. Vid beräkningen av nationalprodukten adderar man produktvärdet i samtliga produktionsled utan avdrag för förbrukade råvaror och mellanprodukter. Vid ett alltmer differentierat näringsliv ger en sådan beräkningsmetod en för hög tillväxtprocent. Även på andra punkter har Sovjets produktionsstatistik blivit kritiserad. I löpande pris kan produktionsökningen 1958—61 uppskattas till högst 20 procent — till följd av prissänkningar är den reala ökningen större.

Enligt denna kalkyl skulle nationalprodukten 1961 uppgå till högst 1.500 miljarder rubel. Om vi trots alla osäkerhetsmoment våga göra en jämförelse, skulle detta motsvara omkring 7.500 miljarder kr. Den svenska nettonationalprodukten till faktorkostnad för år 1961 uppskattas till c:a 58 miljarder kr. — osäkerheten om avskrivningarnas storlek gör att en mera exakt siffra ej kan ges. Sovjets nationalprodukt skulle alltså vara omkring tretton gånger större än den svenska. Per capita skulle den utgöra bortåt hälften av denna.

Det hade varit av intresse att kunna pröva denna kalkyl genom en jämförelse med vad vi tro oss veta om inkomst och levnadsstandard i Sovjet. Sovjet publicerar mycket litet statistik, som här ger någon vägledning. En genomsnittlig arbetarlön torde utgöra 900 rubel. Efter vad ovan sagts kan denna antas ha ett realvärde av c:a 4.500 kr., varvid hänsyn tagits till den låga inkomstskatten. Jordbruksbefolkningens inkomst torde vara åtskilligt lägre.

Dessa siffror skulle tyda på att skillnaden gentemot Sverige är större än vad ovan angivits. Att märka är dock att en större del av nationalprodukten än i Sverige går till investering och därför ej omedelbart konsumeras i Sovjet. Medan nettoinvesteringen där utgör c:a en fjärdedel, utgör den i Sverige omkring en sjättedel av nettonationalprodukten. Båda siffrorna äro osäkra. Vidare får man vid bedömandet av t. ex. en arbetarfamiljs levnadsstandard ta hänsyn till att det i Sovjet är vanligare än i Sverige att båda makarna arbeta.

År 1961 uppgingo de totala offentliga utgifterna till bortåt 80 miljarder rubel eller omkring halva nettonationalprodukten. Samma andel gällde för Sverige 1960. En mera rättvisande jämförelse ernå vi som nämnts genom att ej ta hänsyn till räntabla investeringar, vilka i Sovjet till ojämförligt större del gå över budgeten, utan blott se till driftutgifter, inklusive icke räntabla investeringar. I Sovjet uppgingo dessa 1961 till 43.682 miljarder rubel, vilket bör vara

mellan en tredjedel och en fjärdedel av nationalprodukten. I Sverige uppgingo de 1960 till 21 miljarder kr., eller omkring 40 procent av denna. I Sovjet uppgick 1961 de redovisade kostnaderna för försvaret till c:a 6 och för socialpolitik och hälsovård till 10,5 procent av nationalprodukten, där försvarets kostnader dock torde vara starkt underskattade. I Sverige voro 1960 motsvarande siffror omkring 5,5 resp. 13 procent.

Vi ha redan betonat hur osäkra dessa kalkyler äro. Särskilt är det möjligt att driftutgifter gå på kapitalbudgeten och framför allt att Sovjets nationalprodukt överskattas genom att rubelns köpkraft satts för högt i svenska kr. Beräkningarna äro dock ej så osäkra, att det kan betvivlas att den »egentliga» offentliga sektorn — i motsats till den offentliga företagsamheten — spelar en större roll i Sverige än i Sovjet.

OM »ABDIKATIONSHOT» OCH PARLAMENTARISM

NÅGRA UTTALANDEN AV GUSTAF V FRÅN DENNES
TIDIGARE REGERINGSÅR

Av *Lektorn fil. doktor HENRIK A. OLSSON, Sundsvall*

Konung Gustaf uppges vid ett tillfälle midsommartiden 1941 ha sagt, att han inte ville vara med, därest det från tysk sida då framställda transiteringskravet icke bifölls. Detta yttrande har som bekant väckt stark uppmärksamhet och på sina håll uppfattats som ett allvarligt menat abdikationshot. Det må då — utan jämförelse i övrigt — erinras om att Gustaf V under tidigare regeringsår vid åtskilliga tillfällen yttrat sig i ordalag analoga med ovan nämnda. Några dylika skola i det följande redovisas och belysas.

1. Hugo Hamilton omtalar i sin dagbok, att han den 9 november 1913 på kvällen varit hos Arvid Lindman i sällskap med Carl Swartz och Carl Hederstierna. Härefter heter det: »... och sutto vi till långt in på natten och resonerade om situationen. C. H—a har hela hösten varit såväl konungens som kronprinsens närmaste förtrogne och såväl han som Arv. L. hade de senare dagarna varit ute hos kungen på Drottningholm och eljest stått i livlig förbindelse med honom. De voro båda ganska bekymrade över konungens ytterligt nervösa sinnesstämning. ... Han lär gång på gång med mycken häftighet ha försäkrat att han en vacker dag 'utan att fråga någon' helt enkelt komme att ge ministären respass utan att bry sig om, hur det sedermera ginge. Då man föreställde honom, att detta blott skulle leda till att Staaff efter nyvalen komme igen med ännu större majoritet, svarade han: '*Ja, vill då ingen hjälpa mig, så reser jag min väg*'.»¹

Den konflikt mellan konungen och Staaff, som utgör bakgrunden till anförda uttalande, berodde ju på motsättningar av såväl person-

¹ H. Hamilton, »Dagböcker», 1911—1916 (1955), 1917—1919 (1956), utg. av G. Gerdner, d. 16/11 1913. Kurs. av H. A. O. Cit. H. Hamilton. De otryckta dagböckerna citeras efter de maskinskrivna exemplaren å Högfors.

lig som saklig art. I sistnämnda hänseendé gällde meningsmotsättningarna främst försvaret och statskicket — det parlamentariska styrelsesättet. En ledamot av regeringen, konsultativa statsrådet Bror Petré, lär en gång ha yttrat, att hela den liberala regeringstiden varit en enda ministerkris.² Ligger häri en överdrift, så är dock visst, att från september månad 1913 intill borggårdskrisen konungen vid icke mindre än fem tillfällen sökt få en ny regering till stånd.³ Det var under denna explosiva tid hans tankar i upprörda ögonblick kretsade kring alternativet abdikation.

Speciella svårigheter och irritationsmoment för kung Gustaf behöver man icke söka efter. Hamilton hade erhållit sina informationer den 9 november. I början av oktober hade konungen insjuknat under en jaktresa till Skåne och återtog icke regeringen förrän den 3 följande månad. Det var denna tid den s. k. Faluaffären seglade upp och snabbt utvecklade sig till en konstitutionell konflikt och till en ny kris mellan monarken och hans rådgivare, från slutet av oktober beledsagad av en våldsamt storm i pressen. Till detta kom, att dröjsmålet med försvarsfrågans handläggning och ovissheten om dess öden starkt oroade konungen.⁴ Belysande för hans stämning dessa dagar är det yttrande han någon gång vid månadskiftet oktober—november fälde till Hellner. Han framhöll de svårigheter han dagligen haft med regeringen, särskilt under hösten, och sade sig frukta att inte kunna hålla ut, tills försvarspropositionen blev färdig.⁵

2. Det har framhållits, att kung Gustaf i sin utrikespolitiska bedömning helt var sin faders son. »... även för honom stod den ryska faran i förgrunden och han var redan från sin tidiga ungdom klart tyskoriterad.»⁶ De band, som fäste dem båda vid Tyskland, voro många — även dynastiska och författningspolitiska. Redan under den norska vetostriden på 80-talet vände de sina blickar mot söder i förhoppning att finna moraliskt stöd i ett land, vilket de betraktade som »den monarkiska principens fastaste värn».⁷ För-

² E. Palmstierna, »Orostitid», I, 1914—1916 (1952), d. 25/9 1914. Cit. E. Palmstierna.

³ A. Brusewitz, »Kungamak, herremakt, folkmak. Författningsskampen i Sverige 1906—1918» (1951), s. 75 ff. Red. av G. Gerdner.

⁴ För ovanst. hänvisas till O. Nyman, »Högern och kungamakten 1911—1914. Ur borggårdskrisens förhistoria» (1957), s. 144 ff. Skr. utg. av Statsv. fören. i Uppsala, XXXVII. Cit. O. Nyman I.

⁵ J. Hellner, »Minnen och dagböcker» (1960), s. 192. Utg. av W. Odelberg.

⁶ F. Lindberg, »Den svenska utrikespolitikens historia», III: 4, 1872—1914 (1958), s. 178.

⁷ Ib., s. 66.

hållandet var för Gustaf V:s del detsamma, då långt senare under den andra Staaffska regeringen det sista angreppet inleddes mot konungens personliga maktställning.

Kung Gustafs ledlinje under det första världskriget var att hålla vårt land utanför konflikten men dessutom att söka vidmakthålla ett gott förhållande till Tyskland och att under inga omständigheter riskera en brytning med denna makt. Han kunde emellertid skänka den Hammarskjöldska politiken sitt fulla erkännande,⁸ och då regeringen den 4 mars 1917 efter ett nederlag i riksdagen meddelade sin önskan att avgå,⁹ greps han av djup oro för att följden skulle bli en »strömkantring åt väster». Ministärkrisen ledde till en personlig kris. Han kände ett behov att förtro sig åt någon, och samma dag lät han kalla Hugo Hamilton. I dennes dagboksreferat heter det härom: »'Aldrig', sade kungen bland annat, 'går jag in på ett ministerskifte, som handlost skulle kasta oss i ententens armar. Tack vare den nuvarande ministären har det lyckats mig att hålla landet fullt neutralt, och jag hoppas alltjämt kunna styra den kursen'.»¹⁰ Under den 5 mars gjorde Hamilton ett tillägg i sin dagbok, vilket lyder: »Det kan kanske förtjäna antecknas, att kungen vid vårt samtal i går flere gånger häntydde på att han hellre än att drivas in på en utrikespolitik, som han ogillade, skulle avsäga sig kronan. Det där tyckes vara en egendomlighet för honom, ty under våra diskussioner före det s. k. borggårdstalet var han inne på samma funderingar.»¹¹

3. Under ministärkrisen hösten 1917 befann sig konungen i en situation, som i mycket erinrade om den under våren. Även i oktober var det farhågor för en omläggning av den utrikespolitiska kursen, som ingåvo honom bekymmer. Händelseutvecklingen i det här aktuella hänseendet är nära förknippad med namnet Hjalmar Branting. Under krisen intog denne, såsom Brusewitz påpekat, en nyckelposition. »Fallet Branting dominerar i långt högre grad än vad hittills varit känt hela regeringskrisen med alla dess växlande faser.»¹²

Såväl konungen som ministären Swartz sökte i det längsta ut-

⁸ Om konungens förtroendeförklaring för den Hammarskjöldska regeringen i samband med dennas avskedsansökan samt om hans senare anförande i samma anda i hemliga utskottet se T. Gihl, »Den svenska utrikespolitikens historia», IV, 1914—1919 (1951), s. 266, 272.

⁹ Avskedsansökningarna inlämnades den 5 mars.

¹⁰ H. Hamilton, d. 4/3 1917. Vid tillfället i fråga var även AK:s talman Johan Widén närvarande.

¹¹ Kurs. av H. A. O.

¹² A. Brusewitz, a. a., s. 95. Se även s. 108.

manövrera den socialdemokratiske ledaren eller åtminstone motverka dennes inflytande, vilket man ansåg kunna ske genom hans upptagande i en koalitionsregering, där även högern var företräd, eller i en vänsterregering med högerinslag. Branting befarades nämligen kunna sätta neutraliteten på spel, förorsaka en brytning med Tyskland, äventyra vår avtalspolitik och kanske t. o. m. leda oss in i kriget.¹³ Farhågorna voro icke alldeles ogrundade. Branting hade öppet förkunnat sin ententevänlighet, och den 4 oktober hade han enligt en uppteckning av Palmstierna under ett gemensamt sammanträde med sitt partis verkställande utskott och förtroenderåd kraftigt understrukt, att det som nu krävdes var »en verklig utrikespolitisk nyorientering med ett öppet ordnande av förbindelserna västerut». Den dittills förda politiken kunde icke bli den nya regeringens ledstjärna, då i så fall den nödvändiga förbättringen av det handelspolitiska läget skulle utebliva. »Rydén och jag bådo emellertid Br. att inte offentligt yttra, vad han sagt till oss, ty i så fall bleve det ett fruktansvärt liv.»¹⁴

Den dramatiska regeringskrisen satte konungens nerver på hårda prov, och i all synnerhet inneburo de täta och stundom långdragna partiförhandlingarna starka påfrestningar, över vilka han vid ett tillfälle beklagade sig med orden: »Det är gräsligt att så här stekas vid sakta eld.»¹⁵

Då det blev uppenbart, att krisen inte kunde lösas på sätt som konungen tänkt sig, samlades den 14 oktober ett »kronråd» på slotet för att diskutera det uppkomna läget. Utom kungen, drottningen och kronprinsen voro Swartz, Lindman och Hamilton närvarande. Trygger tillkallades något senare. Om detta möte berättar Hamilton bl. a.: »Vi voro hos kungen från kl. 10 till 1/2 1. Jag kom något tidigare än de andra, men kungen fick av en händelse se mig och tog in mig ensam. Hos kungen voro före mig drottningen och kronprinsen. Det var rätt otrevligt, ty kungen fick en av sina nervösa paroxysmer, under vilken han med tårar i ögonen och halvkvävd röst riktade förebråelser mot mig och ministären och hela världen, därför att vi 'övergäve honom'. Det bästa vid dylika tillfällen är att reagera ganska skarpt, vilket jag också gjorde; och det hade som alltid en lugnande inverkan. Han är ju den godaste människa. Det

¹³ Ib., s. 94 f., 101, 103.

¹⁴ E. Palmstierna, »Orostid», II, 1917—1919 (1953), d. 5/10 1917. Cit. E. Palmstierna.

¹⁵ A. Brusewitz, a. a., s. 105.

är obeskrivligt synd om honom, att han ej kan taga världen lite lättare. *Som vanligt slutade han med att hota att abdikera hellre än att tvingas till krig med Tyskland mot sin övertygelse.*» Vid sammankomstens slut höll konungen ett litet avskedstal, »varunder tårarna åter höllo på att kväva hans röst och han åter snuddade vid abdikationstanken. Det är synd om honom, dock mest synd om honom däruti, att han icke har ett lättare sinne.»¹⁶

4. Konung Gustaf hyste under sina tidigare regeringsår en viss skräck för det socialdemokratiska partiet, vars snabba tillväxt ingav honom allvarliga farhågor.¹⁷ Dess hela samhällssyn tedde sig för honom både främmande och farlig — författningspolitiskt, socialt och ekonomiskt — men inte minst stöttes han tillbaka av den negativism, som partiet lade i dagen i försvarsfrågan och som på många håll hade karaktär av ren försvarsnihilism.¹⁸

Partiets kynne kom emellertid att i mycket förändras. Det visade sig, att samarbetet med socialdemokratiska ledare i regeringsställning på det hela taget kom att förlöpa friktionsfritt, och en av dem kunde i november 1918 — under intryck av brytningarna i författningsfrågan — anteckna: »Kungen sade i går rent ut, att han ofta tackar Gud, att han för ett år sedan tagit socialdemokrater till sitt rådsbord, och att han trivdes så bra med oss.»¹⁹ Vittnesbördet är icke enastående.

På försvarets område kom emellertid misstron att bestå under de år, som här behandlas, och den accentuerades, då efter världskrigets slut försvarsfrågan av flera skäl råkade i ett beträngt läge. En viss krigströtthet gjorde sig helt allmänt gällande även hos oss efter den anspänning neutralitetsvakten förorsakat genom personliga arbetsinsatser och ekonomiska bördor. En optimistisk bedömning av maktläget i Östersjöområdet, sangviniska förhoppningar på det nya folkförbundet och en ideellt betonad pacifism — alla dessa tendenser gjorde sig med större eller mindre styrka gällande inom stora delar av vårt folk och hade till följd en allmän värdeminskning för försvaret. Inom alla partier var man också ense om att rust-

¹⁶ H. Hamilton, d. 14/10 1917. Kurs. av H. A. O.

¹⁷ Brusewitz anmärker, att något av samma socialistskräck, som vid denna tid var så vanlig i högerkretsar, också synes ha gripit monarken, a. a., s. 41.

¹⁸ H. Tingsten har påpekat, att partiet på 1917 års kongress för första gången, sedan försvarsfrågan kommit under mera ingående diskussion, uttryckligt tog avstånd från försvarsnihilismen. »Den svenska socialdemokratiens idéutveckling», II, s. 200. Om partiets principinställning se kap. »Striden mellan försvarstro och försvarsnihilism under 1900-talets första årtionden», ib., s. 174—216.

¹⁹ E. Palmstierna, d. 16/11 1918.

ningarna kunde nedskäras,²⁰ frågan var bara, hur långt man härvid borde gå.

Det var under dylika förhållanden icke underligt, att kung Gustaf med sitt starka intresse för landets försvar och i förbund med den militära sakkunskapen med uppmärksamhet och oro följde utvecklingen, ej heller att han med en viss ängslan bevakade den socialdemokratiska politiken. Vid ett samtal med Palmstierna under regeringskrisen vintern 1920 uppges sålunda konungen ha sagt, att en socialdemokratisk ministär, om en dylik komme till stånd, inte finge gå »för våldsamt [fram] mot militären, den kan behövas».²¹ Vid ett nytt sammanträffande dem emellan några veckor senare skall han med hänsyftning på Per Albin Hansson bl. a. ha yttrat: »Jag vill inte ha någon försvarsnihilist, det förstår du själv.»²² Även med den designerade statsministern kom konungen att föra dessa ämnen på tal.²³

Någon omedelbar strid om försvaret blev det dock, som bekant, icke, men den allmänna tendensen dessa år pekade i riktning mot nedrustning.²⁴ I november 1919 hade en försvarsrevision tillsatts, och under utredningstiden åtnöjde man sig med ett provisorium. Redan vid 1919 års riksdag hade värnpliktstiden begränsats samt vissa nedskärningar i försvarsbudgeten företagits, och nya beslut om provisoriska inskränkningar fattades vid de närmast följande riksdagarna. Först våren 1923 avlämnade revisionen sitt länge motsedda betänkande, vari betydande beskrningar av 1914 års härordning föreslogos, och i februari följande år framlade regeringen Trygger sina förslag om försvarsväsendets ordnande. Statsministern hoppades med dessa kunna lyfta försvarsfrågan över partierna, vilket emellertid tvingade honom att beträffande kostnadsram och övningstid gå ner så långt, att en »samförståndslösning över parti-gränserna» blev möjlig.²⁵ Regeringen hade härmed enligt sin me-

²⁰ H. Tingsten, a. a., II, s. 221.

²¹ E. Palmstierna, »Dagjämning», 1920—1921 (1954), d. 14/2 1920. Cit. E. Palmstierna.

²² Ib., d. 4/3 1920.

²³ Ib., d. 9/3 1920. G. Gerdner, »Det svenska regeringsproblemet 1917—1920. Från majoritetskoalition till minoritetsparlamentarism» (1946), s. 230.

²⁴ För försvarsfrågans läge denna tid hänvisas helt allmänt — förutom till Tingstens nyssnämnda verk — bl. a. till I. Anderson, »Arvid Lindman och hans tid» (1956), S. Carlsson, »Svensk historia, II. Tiden efter 1718» (1961), K. Hildebrand, »Gustaf V som människa och regent», II (1948), H. Jung, »Försvarsutredningar i Sverige under ett halvsekel» (1936), Å. Thulstrup, »Reformer och försvar. Konturerna av Sveriges historia 1920—37» (1938).

²⁵ I. Anderson, a. a., s. 288.

ning gått till den »yttersta gränsen» på eftergifternas väg,²⁶ men det visade sig, att inte endast socialdemokraterna utan även bondeförbundare och liberaler bjödo under dess förslag, vilket icke heller accepterades av högern, som motionerade angående vissa förstärkningar i den taktiska avsikten att härigenom bereda möjlighet för en godtagbar kompromiss. Avgörandet i kamrarna föll i slutet av maj, och resultatet blev, att Första kammaren biföll en högerreservation, vilken byggde på regeringsförslaget, medan Andra kammaren antog det särskilda försvarsutskottets förslag, som i huvudsak följde den socialdemokratiska motion, som lagts till grund för arbetet inom utskottet.²⁷ Då sammanjämkning icke ansågs möjlig, förföll härmed frågan för denna gång. Den återkom emellertid följande år, då regeringen Sandler för 1925 års riksdag framlade en proposition, vilken ganska nära anslöt sig till försvarsutskottets förslag 1924²⁸ och vilken, såsom känt, innebar en kraftig nedskärning av försvarsväsendet.

Propositionen hade avlämnats den 28 februari, och några dagar senare — den 5 mars — var Hamilton kallad till konungen. I dagboken heter det härom: »Han såg eländig ut och var mycket upprörd. Längre rörde sig vårt samtal om försvarsfrågan. Han sade sig nu vara mycket ångerköpt över att han låtit Trygger och andra av högern förmå sig att ej till försvarspropositionen foga den diktamen, om vilken vi förut talat.²⁹ 'Jag vet, att det ej betytt något', sade han, 'men jag hade dock fått säga min mening och framträda som en karl. Nu säga alla, att jag handlat som en stackare.' — Han beklagade sig bittert över hur han undan för undan på alla områden tvingats att sätta ned kungamaktens anseende genom den ena eftergiften efter den andra. 'Och ingen vill hjälpa mig. De äro lika stora stackare, allesammans.' Han uttalade gång på gång sin leda vid alltsammans och önskade, att han vore död.» Härefter relaterade konungen en dröm han haft under natten, varpå det heter: »*Som många gånger förr, när han varit så där upprörd och nedslagen förklarade han också upprepade gånger, att han nog till slut komme att avsäga sig kronan.*»³⁰

Här gjorda redovisning av »abdikationshot» från kung Gustafs sida är icke uttömmande, och förteckningen torde än ytterligare

²⁶ Ib., s. 289.

²⁷ H. Tingsten, a. a., II, s. 225.

³⁰ H. Hamilton, d. 5/3 1925. Kurs. av H. A. O.

²⁸ Å. Thulstrup, a. a., s. 52.

²⁹ Se härom nedan under b.

kunna kompletteras ur brev- och dagboksaterialet från denna tid. Särskilt synes han under månaderna före borggårdskrisen flera gånger ha hängett sig åt dylika funderingar. En antydan härom lämnar landshövdingen Johan Widén i sin dagbok den 30 januari 1914,³¹ och detsamma framgår av Hamiltons ovan återgivna skildringar: »Som vänligt slutade han med att hota att abdikera ...» (d. 14/10 1917) och »Som många gånger förr ...» (d. 5/3 1925). Med all sannolikhet åsyftar Hamilton här uttalanden av samma valör som dem han själv utförligt meddelat.

Det var en egenhet hos Gustaf V dessa år att i skiftande sammanhang laborera med abdikationstanken — på skämt liksom i allvarliga lägen. Det tyska sammanbrottet på hösten 1918 grep honom djupt, men detta synes icke ha hindrat, att han en gång med tanke på de avsatta furstehusen skulle ha yttrat: »Snart är det väl vår tur ... vi få fara till Schweiz allesammans! Där råkas man!»³² Annan karaktär har ett uttalande, som tillskrives honom från vintern 1918, medan den svenska Ålandsexpeditionen ännu var i verksamhet. Mia Leche-Löfgren uppger nämligen — sannolikt med sin make, dåvarande justitieministern, som sagesman — att kungen vid underrättelsen om att tyska styrkor vore att vänta till ögruppen skulle ha blivit alldeles utom sig och sagt, att han inte ville »vara kung i det här landet om en sådan skam skulle övergå honom».³³ Om detta yttrande är autentiskt — vissa omständigheter tyda på detta — så är det dock här fråga om ett påtagligt överord utan annat intresse än med hänsyn till den kungliga vokabulären. Men det är ej talesätt av senast anförd slag, som skola sysselsätta oss.

Hamiltons första redogörelse från november 1913 är en version i tredje hand, vilken hänför sig till ett sammanträffande med Hederstierna och Lindman den 9 men som upptecknats först en vecka senare, den 16. Vissa drag i uppteckningen göra emellertid, att korrektheten i det väsentliga enligt min mening icke kan dragas i tvivelsmål. Hederstierna säges hela hösten ha varit konungens närmaste förtrogne, och såväl han som Lindman hade de föregående dagarna varit hos kungen på Drottningholm och eljest stått i livlig förbindelse med honom. Dessutom: konungens upprörda yttrande omnämnes icke bara i förbigående, då samtalet under kvällen främst rört sig om monarkens förhållande till Staaff och regeringen under

³¹ O. Nyman 1, s. 247.

³² E. Palmstierna, d. 10/11 1918.

³³ Mia Leche-Löfgren, »Upplevt» (1959), s. 208.

den akuta konflikt, som uppstått med anledning av Faluaffären. Självva ordalagen ha måhända icke av Hamilton kunnat återges med full stenografisk ackuratess, men de ha relaterats på det omskrivande sätt, som kung Gustaf denna tid icke sällan synes ha använt. Han undvek nämligen i allmänhet ordet abdikation, och så skulle han ju också ha gjort vid ett långt senare och mera uppmärksammat tillfälle — 1941 — enligt dåvarande utrikesministerns bestämda försäkran.³⁴

I övrigt grunda sig Hamiltons meddelanden direkt på uttalanden av konungen. De ha upptecknats samma dag sammanträffande med denne ägt rum eller — detta gäller notisen den 5/3 1917 — dagen därefter. I intet av dessa senare fall ha konungens yttranden ordagrant återgivits.

Kung Gustafs uttalanden ha av en senare forskning föga uppmärksamrats. Vissa av dem ha i förbigående berörts av Brusewitz,³⁵ Nyman³⁶ och S. Plobeck.³⁷ Ingen av nämnda författare ha lagt någon synnerlig vikt vid yttrandena i fråga. Brusewitz konstaterar: »Konungen synes ha haft lätt att göra antydningar om abdikation.» Nyman framhåller, att yttranden, som konungen fällt i uppenbart desperat sinnesstämning vid skilda tillfällen under månaderna före den akuta konflikten med Staaff och som man stöter på här och där i dagboks materialet, endast böra tas för vad de äro: »utbrott av desperation och höggradig irritation.»³⁸

Kung Gustafs förtrogna — i den mån det är oss känt — togo ej heller så allvarligt på talet om en tronavsägelse. Hamilton var van vid dylikt. Han betraktade det nära nog som ett karaktärsdrag hos monarken. Det var »en egendomlighet för honom» (d. 5/3 1917), som han ofta lagt märke till, och han beklagade, att kungen inte kunde taga världen litet lättare (d. 14/10 1917). Hederstierna och Lindman voro väl båda ganska bekymrade, men deras oro gällde inte »abdikationshotet» i och för sig utan konungens »ytterligt nervösa sinnesstämning».

Det torde väl vara otvivelaktigt, att vi i konungens uttalanden icke ha att se några abdikationshot, vare sig allvarligt menade eller

³⁴ Chr. Günther i uttalande för Vecko-Journalen, 1954, nr 37.

³⁵ A. Brusewitz, a. a., s. 95.

³⁶ O. Nyman 1, s. 173, 247.

³⁷ S. Plobeck, »Gustaf V och den tyska trupptransiteringsfrågan i juni 1941». Statsv. Tidskr. 1959, s. 26 not 7.

³⁸ O. Nyman, Recension av Brusewitz' ovan anf. arbete. Statsv. Tidskr. 1952, s. 177. Cit. O. Nyman 2. Nymans uttalande är ej någon direkt kommentar till konungens »abdikationshot» utan har en mera allmän syftning.

blotta skrämskott, och detta av det skäl, att han vid omhandlade tillfällen icke befann sig i sådan belägenhet, att han kunde hota. Han förfogade nämligen ej över sådana resurser, att ett abdikationshot, mänskligt att döma, varit ägnat göra intryck på Staaff, icke över de maktmedel, att han kunnat avvända en — såsom han ansåg — olycklig parlamentarism eller en utrikes- eller försvarspolitisk kursförändring. En allmän hänvisning till kung Gustafs politiska ställning denna tid synes här vara till fyllest. Ha vi sålunda icke att i konungens ord se ett hot, äro de i stället att betrakta såsom reaktioner gentemot en utveckling, som han icke tilltrorde sig kunna påverka. Men hur böra de såsom sådana bedömas?

Enligt Hamiltons anförda uppteckning den 16 november 1913 skulle Hederstierna och Lindman ha omtalat, att konungen med mycken häftighet gång på gång försäkrat, »att han en vacker dag 'utan att fråga någon' helt enkelt komme att ge ministären respass utan att bry sig om, hur det sedermera ginge». ³⁹ Härmed antyddes en reaktionslinje, som väl icke under ordinära och lugna förhållanden var utmärkande för konungen men som vi ej sällan kunna iakttaga under denna politiskt högspända brytningstid, som för monarken måste ha varit mycket påfrestande. Hamilton själv iakttog detta, och om konungens hållning inför bondetåget skriver han den 3 februari 1914: »Denna betänkliga likgiltighet för framtiden och för konsekvenserna av hans handlingssätt framträdde för övrigt gång på gång och på många olika sätt. Det föreföll, som han vore så led vid alltsammans och så nervöst överretad, att det verkligen för honom är absolut likgiltigt, vad som sedermera kommer att hända, blott han nu ett ögonblick kan få handla som en fri man.» Ett par belysande exempel på detta — även de hämtade ur Hamiltons dagböcker — må här anföras.

Vi erinra oss, att kamrarna i maj 1924 i försvarsfrågan stannat i olika beslut. Frågan blev då närmast, om sammanjämkning var möjlig. Under ett samtal med Hamilton den 27 lät konungen påskina, att han ej skulle rygga tillbaka för en sanktionsvägran, om riksdagen komme till ett alltför orimligt sammanjämkningsförslag. »Han kunde ej, sade han, inse att det skulle vara något farligt. 'Alla människor', sade han, 'måste ju förstå mig, om jag i en diktamen säger, att jag gärna är med om även en långt gående avprutning och avrustning, men först då de stora staterna giva föredömet'». ⁴⁰ Hamilton

³⁹ Se ovan s. 105.

⁴⁰ H. Hamilton, d. 27/5 1924.

fann konungens idéer betänkliga, men han tog dem icke så allvarligt samt tillade: »om jag känner H. M:t rätt, komma de nog att undergå många modifikation, innan man kommer 'from sounds to things'.» Denna gång kom ju frågan inte att ställas på sin spets, enär den förföll, då sammanjämkning icke ansågs möjlig.

Ett liknande fall relateras från följande år. Det gällde även då försvarsfrågan. Inför dennas avgörande var Hamilton den 5 maj kallad till konungen, men han hade anmodats att strax dessförinnan infinna sig hos drottningen.⁴¹ Hon ansåg, att något ovillkorligen borde göras, och bragte vissa åtgärder på tal. Men Hamilton sökte visa, att numera intet kunde göras. Det återstod blott »att tåga och låta saken ha sin gång och sedan börja på nytt». Omedelbart härefter hade han ett enskilt samtal med konungen, varunder de föreslagna åtgärderna ånyo diskuterades och han åter sökte påvisa deras oanvändbarhet. »Ja, men jag tror jag har hittat på något annat», uppger konungen då ha sagt, i det han ur fickan drog upp ett papper, som var ett utkast till en diktamen, som han funderade på att hålla, då riksdagens skrivelse komme att anmälas i statsrådet. Det gick ut på att kungen — om ock med stor motvilja — ansåg sig böra böja sig för riksdagens beslut men att han vägrade »sätta sitt namn under akten eller låta riksdagens beslut träda i kraft förr än folket i val ännu en gång yttrat sig i ärendet». Det var dock icke hans mening att påbjuda nya val. Saken skulle få anstå till nästa ordinarie valperiod. Mot dessa planer reagerade emellertid Hamilton bestämt. Konungen gjorde dock vissa invändningar och sade sig ämna tala med någon annan. Vem han tänkte vända sig till, uppgav han ej.⁴² Men såsom väntat kom inte heller denna gång den drastiska planen till utförande.

Ovanstående episoder erbjuda påtagliga parallellfall till uttalandena om abdikation. Det är i de förra fallen liksom i de senare fråga om konfliktsituationer, vilka gjort konungen psykiskt uppriven — möjligen också stundom fysiskt sjuk.⁴³ Källorna tala denna

⁴¹ Ib., d. 3/5, 4/5 1925.

⁴² Ib., d. 5/5 1925.

⁴³ 1913 besvärades konungen av ett maglidande. Han uppgav vid ett tillfälle för Widén, att hans familj blivit orolig, att det skulle vara något allvarligare ont, och på våren förmått honom att underkasta sig en grundlig undersökning. Därvid »hade diagnosen fullkomligt lugnat deras farhågor ...». Under sommaren hade han känt sig riktigt kry, men »de neuralgiska smärtorna i magen» hade återkommit under sensommaren »och varit ganska obehagliga». Johan Widéns dagbok, d. 23/9 1913. Meddelat av O. Nyman 1, s. 322. Härtill må fogas en uppgift av Palmstierna d. 19/5 1914: »Riksdagen öppnades av kungen, som ännu ej tillfrisknat från sin operation för magsår.»

tid ofta om hans labila sinnestillstånd,⁴⁴ och vissa omständigheter voro ägnade att försvåra hans ställning. I de sakfrågor det gällde var det ej lätt för honom att uppge sin position, då den mindre bestämts av teoretiska överväganden än av läggning, uppfostran, politisk grundsyn och miljö. Personlig animositet, hänsyn till en likasinnad omgivning och stundom en viss press från dess sida — »Han befann sig mellan två eldar»⁴⁵ — jämte konflikternas långvarighet och det förhållandet, att kung Gustaf knappast var rustad för den kamp, i vilken han engagerats — detta bidrog till att öka påfrestningarna.

I de aktuella lägena reagerade konungen icke alltid på samma sätt. Senast anförda relationer från 1914, 1924 och 1925 vittna om en benägenhet att desperat sätta hårt mot hårt och ge sålunda snarast uttryck åt revoltstämningar. Men dessa ha med abdikationsplanerna det gemensamt, att de voro affektbundna reaktioner, som präglades av oförmåga att under situationens tryck reagera på ett sakligt ändamålsenligt, objektivt och välöverlagt sätt. Det verklighetsfrämmande draget liksom en påfallande bekymmerslöshet inför följderna äro uppenbara. Vi ha alltså att i konungens tal om sin abdikation se impulsiva improvisationer, dem man svårligen kan föreställa sig, att han under lugnare förhållanden och efter moget övervägande skulle vilja stå för. Därför böra de ej tagas så seriöst.

En mera ingående analys av de olika fallen skulle bestyrka denna uppfattning, men jag avstår därifrån i övertygelsen, att sådant vore att bevisa det onödiga.

* * *

*

Då konung Gustafs abdikationsplaner icke i och för sig äro förtjänta av någon större uppmärksamhet, torde de dock, sedda i ett parlamentariskt perspektiv, få tillmätas ett visst intresse.

Under sina tidigare regeringsår var konungen — liksom sin fader — en avgjord motståndare till parlamentarismen. Denna attityd

⁴⁴ Fridtjuf Berg omtalar, att konungen ibland kunde uppträda obehärskat. Delvis med stöd av Bergs uppgifter framhåller Nym an: »Till kungens svårigheter kan ha bidragit att han vid denna tid ... nästan permanent plågades av nervösa lidanden, som gjorde det svårt för honom att alltid bevara självbehärskningen.» »Högern och kungamakten 1911—1914», s. 266. Samma framgår också av Hamiltons anteckningar, några ovan anförda, och i sin dagbok skriver Palmstierna under d. 16/11 1918: »Kungen såg alldeles förstörd ut under konseljen. Han lär vara sömlös. Händelserna taga tydligen mycket på honom.»

⁴⁵ O. Nym an 1, s. 204.

hörde ännu »snart sagt samman med yrket».⁴⁶ Då han till sin allmänna politiska uppfattning närmast kan karakteriseras såsom högerman,⁴⁷ var det under vänsterministärer eller då sådana kunde motses, som ett konstitutionellt konfliktläge för hans vidkommande stundom inträdde.⁴⁸

Statsskicket parlamentarisering var ju, såsom känt, resultatet av en process, som pågått under årtionden. Början liksom slutet av densamma kunna icke exakt angivas. I insikt om detta har man dock med tanke på den Edénska ministärens tillkomst och konungens lojalitetsförklaring mot densamma plägat ange året 1917 som den tidpunkt, då proceduren principiellt och i sina huvuddrag kan anses avslutad. Härvid har man emellertid röjt en benägenhet att *för konungamaktens del* alltför starkt betona märkesårets betydelse. Då konungens reaktioner ibland vid senare tillfällen icke varit förenliga med doktrinen, ha de uppfattats såsom tillfälliga avvikelser från regler, dem han redan skulle ha accepterat och i praxis efter förmåga i stort sett strävat efter att respektera. För sin del har Brusewitz uttryckt detta så: »Regeringsskiftet efter vänsterns valseger 1917 visade sig vara ett systemskifte som definitivt befäste det parlamentariska styrelsesättet i vårt land.»⁴⁹ Vi skola i det följande se, om det verkligen för konungens vidkommande kan anses förhålla sig så. Tidigare har Lagerroth, i en uppsats i denna tidskrift 1951, gjort gällande, att det är för mycket att säga, att det parlamentariska genombrottet beseglades genom konungens kapitulation för den Edénska regeringen, då uppgörelsen 1917 avsåg konstitutionalismens, ej parlamentarismens principer.⁵⁰

I den kommuniké, som publicerades, när Branting hösten 1921 erhållit uppdraget att bilda sin andra ministär, hette det, att »konungen undersökt olika möjligheter för åstadkommande av en regering på parlamentarisk grund». Detta är »första gången en svensk monark utsänder en förklaring, som tillkännager en klart positiv inställning till parlamentarismen».⁵¹ Det är otvivelaktigt, att kung Gustaf under åren 1917—1925 många gånger intog en attityd, som utvisar, att han vikit undan från gamla positioner. Men det är också otvivelaktigt, att han i ord och handling denna tid ej sällan föll tillbaka på

⁴⁶ A. Brusewitz, a. a., s. 41.

⁴⁷ Fr. Lagerroth, »Gustav V och Sveriges författning. Några erinringar med anledning av tronskiftet». Statsv. Tidskr. 1951, s. 315.

⁴⁸ Ib., s. 316.

⁴⁹ A. Brusewitz, a. a., s. 115.

⁵⁰ Fr. Lagerroth, a. a., s. 318.

⁵¹ G. Gerdner, »Parlamentarismens kris i Sverige vid 1920-talets början» (1954), s. 434.

sin tidigare ståndpunkt. Denna antiparlamentariska linje skall i det följande något uppmärksammas. Härvid måste jag emellertid begränsa min framställning till tre företeelser,⁵² ingalunda okända men knappast enligt min mening tillbörligt beaktade såsom indicier på konungens inställning. Jag åsyftar det »dolda» rådgivareskapet, hans tillämnade diktamina av reservationskaraktär till statsrådsprotokollet samt de villkor han stundom framställde eller önskade framställa i samband med ministärskiften. I samtliga fall gäller det flagranta avsteg från den parlamentariska doktrinen, i de båda förstnämnda desslikes från konstitutionalismens princip.

a. Anlitandet av oansvariga rådgivare sattes under Staaffs andra ministär fullkomligt i system.⁵³ En särställning härvid intogs av Trygger såsom den mest betrodde av alla och såsom den, vilken under det kritiska skedet före borggårdskrisen kom att stå konungahuset närmast.⁵⁴ Men även andra ledande högerpolitiker hörde hit: Lindman, Swartz, Hederstierna och Hamilton, och drottningen deltog ej sällan i de interna överläggningarna. Stundom skymtade också Gottfrid Billing, Fredrik Wachtmeister och Ivar Afzelius liksom även vissa försvarsvänliga liberaler: Hellner, De Geer m. fl.⁵⁵

För att förebygga ett uppreparande av dessa metoder sökte, som bekant, Edén under ett samtal med konungen några dagar före regeringstillträdet i oktober 1917 att uppnå vissa garantier. Han framhöll, att för den händelse monarken icke kunde bibehålla sitt förtroende för den nya ministären, detta måtte öppet tillkännagivas, så att icke någon oklarhet måtte uppstå. »Vi måste förutsätta att så länge vi vore kungens rådgivare inga andra skulle komma mellan honom och oss.» Konungen bejakade detta.⁵⁶ Vid den nya regeringens tillträde den 19 oktober underströk han också, »att från hans sida ingenting i det avseendet⁵⁷ skulle brista».⁵⁸

⁵² Jag beklagar, att min framställning — även begränsad på detta sätt — måste bli mycket ofullständig, beroende icke bara på det utrymme, över vilket jag här förfogar, utan också på det knappa källmaterial, som står till min disposition. Dessutom ha mina uppteckningar en gång gjorts i annat syfte och ha nu ej kunnat kompletteras.

⁵³ O. Nyman 1, s. 277; O. Nyman 2, s. 178.

⁵⁴ O. Nyman 1, s. 276.

⁵⁵ Beträffande det »dolda» rådgivareskapet hänvisas främst till O. Nyman 1, passim, samt i övrigt bl. a. till A. Brusewitz, a. a., s. 51, 60 ff., 74; I. Anderson, a. a., s. 193; E. Palmstierna, »Dagjämning», s. 198 (m. h. t. drottningens roll).

⁵⁶ A. Brusewitz, a. a., s. 113. Se även E. Palmstierna, d. 18/10 1917.

⁵⁷ Nämligen i fråga om gott samarbete.

⁵⁸ E. Palmstierna, d. 21/10 1917.

Uppgörelsen rörande det framtida förhållandet mellan kungamakt och ministär hade enligt Brusewitz »karaktären av ett slags garantiavtal, nästan av en kapitulationsakt . . .». Formuleringen var enligt honom så vidsträckt, att den kunde tänkas innefatta även drottningen. Han tillägger, att det vill synas, som om konungen varit beredd att ta sitt avtal med Edén på fullt allvar.⁵⁹

Efter några år kommo emellertid rollerna att på ett kuriöst sätt bliva omkastade. Inför den första Brantingska ministärens bildande 1920 befarade nämligen konungen, att regeringen kunde bliva utsatt för påtryckningar från vissa utomstående kretsar. Redan en månad före regeringsskiftet skall han under ett längre samtal med Palmstierna ha förmanat denne: »Kommer ni till, få ni i alla fall inte ta order från Folkets hus.»⁶⁰ Under ett nytt samtal några veckor senare upprepade han sitt villkor — denna gång med det förklarande och ursäktande tillägget: »Br. är för svag för de ungas krav.»⁶¹ Men även med Branting själv hade saken diskuterats och konungen begärt, att regeringen skulle handla fullt självständigt och ej taga intryck av »utanförstående», vartill svarats, att en socialdemokratisk regering i detta avseende ej skulle skilja sig från andra. Till slut uppges konungen — på ett sätt som för precedensfallet 1917 i tankarna — ha försäkrat, att han ämnade vara fullt lojal mot sitt statsråd men att han fordrade full öppenhet tillbaka.⁶² Samma meddelande erhöilo de nya socialdemokratiska statsråden, sedan eden avlagts. »Detta gjorde ett gott intryck.»⁶³

Efter några år skulle emellertid förhållandet mellan konung och statsråd utsättas för en allvarlig påfrestning. De närmare omständigheterna härvid skola nedan ur annan synpunkt skärskådas,⁶⁴ varför några antydningar i detta samband torde vara till fyllest.

Det visade sig 1925, att konungen inte ansåg sig kunna biträda regeringens linje i försvarsfrågan, och var det hans avsikt att vid propositionens avlåtande i en diktamen till statsrådsprotokollet framföra sin särmening. Han rådgjorde härom med flera av de ledande högermännen, och Trygger, Lindman, Hederstierna och Hamilton konsulterades upprepade gånger i början av februari. Möjligen gäller detsamma även om Swartz. Inför kamrarnas slutliga ställningstagande i maj var också drottningen starkt engagerad.⁶⁵ Det dolda rådgivareskapet framträdde sålunda åter och på ett sätt, som erin-

⁵⁹ A. Brusewitz, a. a., s. 114 f.

⁶⁰ E. Palmstierna, d. 14/2 1920.

⁶¹ Ib., d. 4/3 1920.

⁶² Ib., d. 9/3 1920.

⁶³ Ib., d. 10/3 1920.

⁶⁴ Se nedan under b.

⁶⁵ Se ovan s. 108.

rar om förhållandena senhösten 1911. Delvis voro samma personer verksamma då som nu. Den personligt bittra motsättningen förefanns dock ej vid det senare tillfället, och inte heller kunde konungen då påräkna samma förståelse från sina förtrognas sida som tidigare. Konflikten var dessutom av mera begränsad omfattning samt förefaller även ha varit strängare avskärmad utåt. Om eller i vilken utsträckning regeringens ledamöter haft vetskap om konungens planer är mig obekant.

b. Vid försvarsberedningarnas tillsättande den 1 december 1911 samt vid F-båtsbyggets inställande den 15 s. m. avgav konungen till statsrådsprotokollet diktamina, som de facto äro att anse som reservationer mot K. M:ts fattade beslut. Om den sistnämnda har det sagts, att monarken med den i en brännande politisk fråga gjorde veterligt, att han i realiteten intog en ståndpunkt motsatt ministärens.⁶⁶

En ny demonstration av samma slag övervägde emellertid konungen allvarligt, såsom nyss antytts, i februari 1925. Han ville då ge uttryck åt sin uppfattning, att försvarsfrågan borde uppskjutas med hänsyn till det osäkra tillstånd, som ännu rådde i världen, och var det dessutom hans mening, att avväpning eller nedrustning icke borde komma i fråga förr än efter allmän överenskommelse och sedan nödiga garantier vunnits. Men då hans rådgivare bestämt tillrätt propositionens framläggande, ville han inte motsätta sig detta.⁶⁷

Enligt Hamiltons anteckningar skulle konungens plan ha rönt starkt motstånd från ledande håll inom högern. Trygger ställde sig principiellt avvisande,⁶⁸ och både denne och Hederstierna hade energiskt avrått.⁶⁹ Lindman var av samma mening⁷⁰ liksom också Swartz, som genom Trygger fått vetskap om monarkens avsikt,⁷¹ men om även han varit i tillfälle att delgiva konungen sin uppfattning är ovisst. Hamiltons hållning var däremot tveksam. I grunden torde han ha ogillat diktamina, varigenom monarken personligen kastade sig i bräschen. Å andra sidan hade han dock sagt sig fullkomligt förstå, att det för konungen kunde kännas bittert att uppträda så, som om denne i allt gillade ministärens uppfattning, och han hade menat, att det tilltänkta uttalandet vore ganska oskyldigt.⁷² Orsaken till denna tvekan är att söka i hans uppträdande under ministärkrisen i oktober föregående år. Också den gången var det

⁶⁶ A. Brusewitz, a. a., s. 60.

⁶⁷ H. Hamilton, d. 9/2 1925.

⁶⁸ Ib.

⁶⁹ Ib., d. 10/2 1925.

⁷⁰ Ib.

⁷¹ Ib., d. 11/2 1925.

⁷² Ib., d. 9/2 1925.

fråga om en diktamen ehuru av annan karaktär, och Hamilton hade då antytt, att en dylik åtgärd möjligen senare kunde komma i fråga, nämligen vid försvarspropositionens föredragning.⁷³ Av detta ytt-
rande kände han sig i viss mån bunden.⁷⁴

c. Vid tillkomsten av Brantings första ministär ställde konung Gustaf villkor angående den framtida politiken, och vid den socialdemokratiska ledarens båda senare regeringsbildningar var han betänkt på att förfara på samma sätt.

Den 8 mars 1920 erhöll Branting konungens uppdrag att bilda ministär, detta »dock under vissa förutsättningar». Monarken meddelade nämligen, att han ej kunde gå med på dispositioner i socialistisk riktning, vilka kunde bli bindande för framtida åtgöranden. Beträffande försvarsfrågan betonade han, att de inskränkningar, vilka skulle göras, inte finge vara så vittgående, att vi senare måhända tvingades att taga dem tillbaka. Vidare begärdes en förklaring, att ordningen under alla omständigheter skulle upprätthållas. Under samtalets gång synes samförstånd principiellt ha uppnåtts, och konungen uttryckte sin förhoppning, att det nya statsrådet för sin del ämnade följa de av Branting angivna grundsatserna.⁷⁵ Det har påpekats, att konungen handlat efter noggrant övervägande och att hans beslut möjligen äger samband med hans överläggningar med högerns talesmän.⁷⁶

Vid den andra Brantingska ministärens bildande i oktober 1921 hade konungen för avsikt att upprepa samma förfarande som i mars föregående år. Särskilt önskade han vissa garantier beträffande den framtida försvarspolitik. Han avråddes dock härifrån av Hamilton, som menade, att han borde inskränka sig till att endast framställa önskemål men akta sig för att ställa det så, att han till sist måste kapitulera.⁷⁷ Då även v. Sydow uttalade sig i samma riktning,⁷⁸ böjde sig konungen i viss mån, men under en konferens med Branting den 9 oktober sade han sig förutsätta, att någon ytterligare nedskrivning eller rasering av försvaret icke skulle komma i fråga, så länge utredningen påginge och innan övriga stater överenskommit om nedsättning av rustningarna.⁷⁹

⁷³ Ib., d. 13/10 1924, 10/2 1925.

⁷⁴ Ib., d. 10/2 1925.

⁷⁵ E. Palmstierna, d. 9/3 1920. Brantings relation av samtalet med konungen även tryckt hos G. Gerdner, »Det svenska regeringsproblemet 1917—1920», s. 230 f.

⁷⁶ G. Gerdners i föreg. not anf. arbete, s. 230, text och not 9.

⁷⁷ G. Gerdner, »Parlamentarismens kris», s. 329.

⁷⁸ Ib., s. 403 f.

⁷⁹ Ib., s. 371 f.

Då i oktober 1924 ett socialdemokratiskt regeringsengagemang åter blev aktuellt, hade Hamilton vid ett tillfälle, den 13, på anmodan infunnit sig hos konungen för att diskutera situationen. Det var också nu försvarsfrågans öde, som bekymrade denne, och han omtalade, att han fann läget så ovisst, att han kände det som en plikt att för sig klargöra, hur han skulle förfara, om ministären Trygger begärde sitt entledigande. Han hade tänkt sig, att han då skulle hänvisa till det olämpliga i att frågan företogs till avgörande, innan den nästkommande år sammanträdande internationella nedrustningskonferensen sagt sitt ord, samt att han på grund härav skulle uppmana ministären att stanna kvar.⁸⁰ Men om den ej ville lyssna härtill, skulle han tillkalla Branting »och för honom uppställa samma villkor». Han skulle nämligen överlämna ministärbildningen åt denne men samtidigt förbehålla sig, att försvarsfrågans avgörande uppsköts, till dess konferensen ägt rum. Konungen önskade nu, att om Hamilton gillade projektet, denne skulle uppgöra förslag till diktamina »i så väl det ena som det andra fallet». Frågan diskuterades länge och väl. Utgången blev emellertid, att Hamilton sade det vara bäst och klokast, att konungen icke uppmanade Trygger att kvarstanna, om ministären inlämnade sin avskedsansökan, samt att han då vände sig till Branting och gav honom fria händer.⁸¹ Denna gång kommo, mig veterligt, inga villkor att föreläggas den blivande statsministern, men sådana hade, som vi sett, blivit allvarligt ifrågasatta.

Man frågar sig, vilka faktorer som ligga bakom konungens uppenbart antiparlamentariska hållning, på flera sätt demonstrerad ännu åtta år efter 1917 års »genombrott». Jag tillåter mig för detta hänvisa till en rad fint utförda analyser av O. Nyman⁸² men vill något starkare än denne författare understryka maktmomentets betydelse.

För konung Oscar, som sade sig hata parlamentarismen, som aldrig kunde försona sig med densamma och som i sitt dubbelrike tvingades utkämpa ett tvåfrontskrig mot den, stod den maktpolitiska synpunkten städe i förgrunden.⁸³ Över sin maktställning och K. M:ts

⁸⁰ Denna konungens inställning till försvarsfrågan synes ha delats av Trygger. O. Nyman, »Parlamentarismen i Sverige. Huvuddragen av utvecklingen efter 1917» (Tredje uppl., 1961), s. 52 f.

⁸¹ Ovanstående samtal med konungen har återgivits efter H. Hamiltons dagbok, d. 13/10 1924.

⁸² Se t. ex. O. Nyman 1, s. 272 f., Densamme 2, s. 176.

⁸³ Maktsynpunktens betydelse för konung Oscar dokumenteras mångenstädes i följande arbeten: P. Sundberg, »Ministärerna Bildt och Åkerhielm. En studie

prerogativer vakade han i sin krafts dagar med falkblick. Sonen däremot røjde icke faderns »konstitutionella känslighet»,⁸⁴ ej heller visade han samma månhet om den personliga prestigen, men uppfostrad som han var i konstitutionalismens anda, kom även för honom den maktpolitiska aspekten att spela sin roll om än i långt mindre grad än för fadern. För Gustaf V torde en konung, avklädd maktens alla attribut och hänvisad till att passivt följa händelseförloppet, ha inneburit en självmotsägelse. Det torde enligt honom ha funnits ett maktpolitiskt tröskelvärde, under vilket det icke gick an att gå. Gång på gång demonstrerade han detta i handling, då han inte ville finna sig i överksamhet, när nationella livsfrågor stodo på spel. Han kunde icke åtnöjas med blott ceremoniella och representativa funktioner.⁸⁵ Under striderna med Staaff lät han förstå, att han inte kunde acceptera rollen av en skuggkonung,⁸⁶ och 1925 beklagade han sig, som vi sett, en gång bittert över att han undan för undan på alla områden tvingats att sätta ned kungamaktens anseende genom den ena eftergiften efter den andra.⁸⁷

Konungens hållning var moraliskt grundad. En antydning härom gav han vid senast anförda tillfälle, då fråga var om en tillämnad diktamen. Enligt Hamilton skulle han ju ha yttrat: »Jag vet, att det ej betytt något . . . men jag hade dock fått säga min mening och framträda som en karl. Nu säga alla, att jag handlat som en stackare.» Det var för honom en hederssak att i avgörande ögonblick öppet deklarerat sin åsikt och att — i enlighet med den uppfattning han hyste om monarkens ställning, ansvar och plikt — i vitala hänseenden hävda den linje han för landet ansåg vara den bästa. Man har sagt, att han med sina diktamina ville »rädda sin själ». ⁸⁸ Men driven av sin känsla av ansvar för landet visade han sig stundom beredd att offra egna ideal. Sannolikt var det inte med glädje han motsåg den politiska demokratiens genombrott, men han insåg faran av fortsatt strid, och under den allvarliga situation, som

i den svenska parlamentarismens förgårdar» (1961), t. ex. s. 3 f., 20, 35 f., 69, 370, 380, 387 ff.; A. Kaartvedt, »Kampen mot parlamentarisme 1880—1884. Den konservativa politiken under vetostriden» (1956), t. ex. s. 63 f., 66 f., 71, 158. Samma synpunkt beröres flerstädes av T. Petré, »Ministären Themptander» (1945). Skr. utg. av Statsv. fören. i Uppsala XXI. Se även Oscar II, »Mina memoarer», I—II. Med företal och kommentarer utg. av N. F. Holm (1960, 1961), passim.

⁸⁴ Uttrycket är P. Sundbergs, a. a., s. 69, 388.

⁸⁵ O. Nymán, »Februarikrisen 1940». Statsv. Tidskr. 1953, s. 173.

⁸⁶ A. Brusewitz, a. a., s. 60.

⁸⁷ Se ovan s. 104.

⁸⁸ G. Andréén, »Konstitutionalism och parlamentarism. Några utvecklingslinjer i vårt nyare statsskick». Svensk Tidskr. 1930, s. 169.

uppstod senhösten 1918, meddelade han Edén, att han var beredd att personligen stödja det framlagda regeringsförslaget. »Om vi så önskade, skulle han gärna utge något offentligt meddelande härom.» Palmstierna, som återgivit detta, tillägger emellertid: »Edén är konstitutionellt reserverad i detta avseende, men lät förstå, att man kunde uppkalla partiledarna och direkt vädja till högern.»⁸⁹ Tydligt var statsministern icke benägen att — om det kunde undvikas — anlita den »kungsväg» H. M:t ännu var sinnad att gå.

Kung Gustafs ambitioner läto sig svårligen förena med parlamentarismens krav, och han såg sig en tid nödsakad att motarbeta densamma av »kunglig plikt känsla».⁹⁰ Konflikten var sålunda djupt personligt betingad, och det är knappast ägnat att förvåna, att konungen — inför konfrontationen med den nya tiden — i dystra och deprimerade stunder betraktade sin ställning såsom i längden ohållbar och därför stundom umgicks med tanken att avsäga sig kronan. Denna tanke aktualiserades väl av betydelsefulla sakfrågor eller av personliga motsättningar, men den fördjupades av att han i sitt handlande fann sig bunden av normer, som snabbt vunno ett allmännare erkännande. *Bakom »abdikationshoten» ha vi alltså ytterst att se reaktioner mot den maktlöshet, i vilken han försatts genom parlamentarismens landvinningar.*

Det har med all rätt sagts: »Känslan av personligt ansvar för riket, viljan att lämna ett självständigt bidrag till landets väl och önskan att direkt meddela sig med folket voro desamma på 1940-talet som 1914, trots det mellanliggande accepterandet av parlamentarismens former.»⁹¹ Frågan *hur* detta under angivet förhållande kunnat gå för sig behöver här icke utredas. Den sammanhänger med konung Gustafs teoretiskt föga underbyggda parlamentarism, vilken icke alltid höll måttet inför en kritisk granskning.

Det finns emellertid anledning att i stället uppmärksamma frågan, *när* nämnda accepterande kan anses ha ägt rum. 1917 är väl i den svenska parlamentarismens historia ett betydelsefullt år, men för konungens del synes året 1925 vara lika betydelsefullt. Intill 1917 framstår kung Gustaf som konstitutionell, klart antiparlamentarisk, monark på maktindelningens grund. Den tid, som därefter följer, är ett övergångsskede, då stridiga författningpolitiska tendenser röjas hos honom. Han befinner sig på glid mot det nya men kan av skilda

⁸⁹ E. Palmstierna, d. 3/12 1918. Jfr d. 7/12 1918.

⁹⁰ O. Nyman 2, s. 176.

⁹¹ O. Nyman, i not 85 anf. arbete, s. 174.

orsaker ej frigöra sig från reaktionssätt, oförenliga med den åskådning, som nu arbetar sig fram. Det förefaller icke vara möjligt att ännu beteckna hans hållning som parlamentarisk. Vad ovan anförts under a—c kan icke uppfattas såsom undantag från en redan fastlagd regel. Det är i stället fråga om ett tillstånd, då ett gammalt regelsystem håller på att upplösas men ett nytt ännu inte utbildats.

Kung Gustafs svårigheter hade i mycket skapats av hans starka engagemang i det utrikes- och försvarspolitiska skeendet. Häri inträdde 1925 en förändring, i och med att den kontroversiella försvarsfrågan då erhöll sin lösning. Denna måste för konungen ha inneburit en bitter besvikelse, men det *var* en lösning, och han kunde nu handla i överensstämmelse med Hamiltons råd till drottningen att »låta saken ha sin gång och sedan börja på nytt». Först nu är det möjligt för honom att acceptera sin roll som parlamentarisk regent, sådan han fattade densamma. Då han stundom icke förmådde att uppbära den, kan man tala om undantagsföreteelser, men redan 1930 kunde en statsvetenskaplig författare omvittna: »Stränga och initierade väktare av den parlamentariska observansen ha intygat, att den nuvarande konungens nuvarande praxis är i god överensstämmelse med parlamentarismens fordringar.»⁹² För tiden intill försvarsfrågans lösning 1925 gäller dock, synes det mig, icke detta omdöme.

⁹² G. Andrén, a. a., s. 169.

HYPOTESERNAS ROLL INOM HISTORISK OCH NUTIDSINRIKTAD SAMHÄLLSFORSKNING

Av docent BÖRJE HANSSEN, Stockholm

De allmänna och generaliserande samhällsvetenskaperna kan indelas i historiska och nutidsinriktade. Begreppen etnologi (antropologi) och sociologi omfattar båda en mångfald delvis likartade områden. Man kan betrakta folklivsforskningen eller den nordiska och jämförande etnologien (om ni vill nordisk och europeisk socialantropologi) som en specialgren inom den allmänna etnologien — som också innefattar etnografi (utomeuropeisk socialantropologi). Men folklivsforskningen skulle lika väl kunna betecknas som en historisk sociologi. Det som numera i Skandinavien kallas sociologi är en nutidsbegränsad samhällsvetenskap som snarare behandlar socialpsykologiska än ekonomiskt ekologiska problem. Den skiljer sig därmed redan i problemställningar från folklivsforskningen, som inom samhällsforskningens vida fält numera orienteras mot teknologi och kulturmiljö i relation till social struktur och beteendetraditioner.

Också beträffande metodiken föreligger en anmärkningsvärd skillnad mellan folklivsforskning och sociologi i inskränkt bemärkelse. Man kan särskilt lägga märke till att folklivsforskningen ofta har behandlat företeelser som är entydigt bestämda av rättsregler och rotade traditioner, t. ex. formerna för ingående av äktenskap. Med viss överdrift kan man därvid påstå, att om man känner till ett fall jämte den allmänna regeln, känner man till alla fall inom en viss tids- och rumsram. Modellen är mekanisk.¹ Sociologien har däremot hamnat i ett intresse för beteenden som inte är bestämda av faktorer inom den givna situationen — när man t. ex. vill ta reda på vem som gifter sig med vem — utan av andra, utanförlliggande

¹ Se C. Levi-Strauss, »Anthropologie structurale», Paris 1958, s. 311 ff.

och okända faktorer, som endast kan bestämmas genom statistisk metod, d. v. s. genom ett urval av samtliga fall i en given population. Modellen är statistisk. Det innebär inte att folklivsforskningen skulle kunna klara sig utan kvantitativa hjälpmedel eller matematisk precision; inte heller är det säkert att sociologien kan nå fruktbara resultat utan att ta hänsyn till motsvarande problem som här tillskrivits folklivsforskningen. Det är inte ens sagt att folklivsforskningen inte ockå måste begagna sig av den ytskummande statistiska metoden. Vad som åsyftas är en karakterisering av rådande tendenser.

Man kan med visst fog påstå att folklivsforskningen icke har ägnat tillbörlig uppmärksamhet åt metodproblemen, medan sociologien har överdrivit samma intresse. Denna uppsats skall behandla en sektor som förefaller ha blivit styvmoderligt behandlad av båda.

Varje sociologisk eller socialhistorisk undersökning är metodologiskt sett uppbyggd i ett flertal definitivt olika plan.² De brukar utformas med inbördes rätt skiftande omsorg. Under de sista decennierna har man inom den nutidsinriktade grenen av sociologien specialiserat sig på metodplanet i inskränkt bemärkelse. Man har sågat, svarvat och putsat de tekniska instrumenten och man har kommit en bit på väg i fråga om att ofta samla ihop material vars »reliabilitet» kan prövas med χ^2 -metoden. Men för att en undersökning skall kunna sägas vara bra fordras det — lika väl som när det gäller ett byggnadsverk — att en tillnärmelsevis likformig uppmärksamhet ägnas åt alla de huvudplan som vi brukar anse viktiga. Metodplanet ligger någonstans i mitten av det sju- eller åttavåningshus, som den fulländade undersökningen bildligt talat borde likna. Jag skulle kunna tänka mig en bra undersökning, där man först grundligt redogjorde för sina allmänt teoretiska premisser. Särskilt tänker jag då på de kunskapsteoretiska förutsättningarna för den typ av undersökning som för ögonblicket avses. Nästa steg skulle innebära en allmän presentation av problemställningen med fixering av dess förhållande till den vetenskapliga diskussionen, inte minst närstående undersökningar vid min institution, till socialpolitiska eller ideologiska värderingar och till mina egna intressen och erfarenheter. Ingenting av detta är allmänt självklart för de eventuella läsarna, men det måste konstateras att forskarna ofta har

²Jfr översikten på s. 124.

blivit så välbekanta med sitt problem att de glömmer bort att det inte ter sig lika naturligt för utomstående. Det är framför allt vanligt att man förbigår punkterna två och tre eller problemets plats i den aktuella ideologiska och socialpolitiska situationen och i relation till forskarens egen person. En sådan redogörelse bör kunna bli av allmänt intresse, eftersom den ger relief åt forskningsresultaten och möjlighet till bedömning av de värderingar som ligger bakom varje slag av samhällsforskning och som kan infiltrera resultaten i tendentiös riktning om de inte hålls under kontroll genom att göras explicita.

Jag kommer här in på det tredje planet i forskningsprocessen och redogörelsen för den, nämligen värdesystemen och deras roll. Det är väl uppenbart att värdespänningen runtom det samlande fokus, som jag har kallat den allmänna problemställningen, blir starkare ju mer brännbara och följaktligen ur viss synpunkt betydelsefulla problem som jag tar upp till behandling. Man kan av försiktighetsskäl undvika de i detta hänseende svåraste problemen och hålla sig i om jag så får säga ideologiernas periferi, men det är inte säkert att man gör forskningen och samhället de största tjänsterna på så vis. Det gäller i all synnerhet om de vetenskaper, som principiellt går in för att studera det då eller nu levande samhället och dess betingelser. Forskaren är själv en del av det ideologiska spänningsfältet, både när det gäller valet av problemet och i fråga om den personliga relationen till det valda problemet. Detta innebär bland annat, att samhällsforskaren har större anledning än många andra att intressera sig för värderingarnas betydelse, att söka loda sina egna mer eller mindre dolda önskemål och att skärskåda de olikartade värdesystemens influens på sin problemställning — och senare även på sina metoder och resultat. Jag förbigår det fallet, när värdesystemen hos olika samhällsgrupper görs till direkt objekt för forskningen. Det är naturligtvis en central uppgift för i all synnerhet socialpsykologerna. Här avser jag enbart en sådan inledande lokalisering av värdenas influensfält som alltid bör kunna tillämpas för samhällsforskningen.

Det fjärde planet i min uppläggning skulle bestå i en terminologisk resning och avslipning genom definitioner och en semantisk diskussion överhuvud taget rörande mina grundläggande begrepp och deras konventionella respektive nominella innebörd. Ofta nog är det själva de existerande termerna som bildar en effektiv barriär mot vidare framträngande. De hindrar en att upptäcka nya hypo-

tetiska sammanhang — genom att själva implicera konventionella sammanhang. Vi är beroende av språkliga och andra symboler för att vara i stånd att handskas med det komplex av relationer som samhället utgör. Vi kan ofta inte se det vi saknar ord för. Därför blir nybildningen av begrepp och intresse för semantiska problem en viktig detalj i samhällsforskningens utrustning.

Jag vill inskjuta att den modell för en undersökning som jag här skisserar givetvis blir schematisk och att man i realiteten får tänka sig att det jag kallar olika plan kan förekomma invävt i vartannat, liksom att ordningsföljden mellan olika plan kan gestalta sig på skiftande vis. Redan när man ställer upp huvudproblemet kan det vara påkallat med en serie av definitioner. Diskussionen av mina egna värderingar kan också tänkas som en del av metodkapitlet genom att innebära försök till bortrensning av ideologiskt färgade tendenser.

Med det femte planet skulle man vara framme vid den mer konkreta delen av undersökningen. Hit skulle jag vilja föreslå att man förlägger detaljredogörelsen för de yttre fakta som bildar problemets empiriska ram. Man presenterar det samhälle, den grupp eller den institution som skall undersökas med ett givet allmänt problem för ögonen. Man talar om vad L. M. Ericson i Midsommarkransen eller staden Katrineholm eller gatehusfolk i Skåne och Danmark är för någonting. Det finns alltid en rad av sådana för förståelsen av metoder och resultat oundgängliga fakta, som bäst presenteras i ett slutet sammanhang. Det finns också ett oändligt antal irrelevanta fakta. Konsten består i att sortera fram de uppgifter som verkligen behövs.

I det följande sjätte avsnittet lägger man så fram sitt material och väljer de metoder som förefaller lämpligast med hänsyn tagen till såväl problemställningen som det empiriska materialets karaktär. Jag skulle i förbigående vilja understryka, att metoderna principiellt bör vara beroende variabler i förhållande till problem och material — inte tvärtom som ibland blir fallet när metoden som kyrkan sätts mitt i byn och allting annat operationellt får rätta sig efter den. Men under alla förhållanden är metodavsnittet naturligtvis mycket viktigt. På dess bärkraft beror resultatens värde. Jag behöver inte här gå närmare in på olika slags metoder utan nöjer mig med ett par påpekanden. Representativitetsproblemet blir praktiskt taget alltid av central betydelse, när man sysslar med vardagliga förhållanden. För vilka grupper, inom vilket geografiskt område, under

vilken tid och med vilken vardaglig frekvens gäller det och det påståendet. Den sociala tidens och det sociala rummets koordinater följer visserligen inte den normala kronologien eller kartmätningens intervaller och gränser, men att bortse från deras inte desto mindre reella tillvaro vore att missa det väsentliga i metoddiskussionen. Till samma plan hör naturligtvis presentationen av källmaterialet i fråga om historiska undersökningar. Som tidigare framhållits är metoden för att bestämma representativitetsramen en annan, när modellen är mekanisk än när den är statistisk. Dessutom kan givetvis den rumsliga representativiteten a priori vara rätt begränsad om man t. ex. undersöker en by.

Först i sjunde våningen är vi framme vid resultaten. Framställningen kommer här att te sig alldeles väsentligt olika om man har arbetat uteslutande med statistisk metod, då hela undersökningen kan utmytna i en positiv korrelation, om vilken som sådan det inte finns mycket att säga, när en gång metoddiskussionen är avslutad, eller om man har begagnat indirekta, jämförande eller överhuvud taget mindre formaliserade metoder. I det senare fallet brukar man ersätta den endimensionella metodens hållbarhet med ett helt set av olika mot samma fokus orienterade metoder, t. ex. informella djupintervjuer, observationer och litterära eller topografiska uppgifter jämte kvantitativa statistiska bearbetningar. Jag avstår från att värdera de båda skilda förfaringssätten inbördes och konstaterar bara, att den flerdimensionella metoden som etnologer, kulturhistoriker och kulturgeografer är väl förtrogna med leder till en helt annan vidd i fråga om presentationen av resultaten är den ordknappa, mera rent statistiska metoden. Det är inte ovanligt att framställningens huvudparti kommer att bestå av denna redogörelse, där metodfrågor av olika slag sprängs in som ett stadgande balksystem av noter och källkritiska avsnitt. Man behöver inte förvåna sig över att sådana traditionellt eller teoretiskt betingade olikheter i framställningssätten kan leda till att representanter för olika skolor betraktar varandra med sneda blickar. Efter mitt förstånd har båda tillvägagångssätten sina fördelar och sina nackdelar.

Jag avslutar min översikt över den idealiska undersökningens uppläggning med tillägget att en redogörelse för undersökningens förlopp i yttre bemärkelse kan vara givande ur metodsynpunkt och för den som önskar arbeta vidare på samma huvudproblem.

Disposition av en fristående fullständig undersökning

Hypoteser

8. Undersökningens förlopp
7. Resultat
6. Metoder. Källor
5. Empiriska förutsättningar
4. Termer. Definitioner
3. Värdepremisser
2. Allmän problemställning
1. Allmänt teoretiska premisser

Från denna utgångspunkt menar jag att man har en viss möjlighet att bedöma hypotesernas roll för den samhällsvetenskapliga forskningen. Med hypotes menar jag varje teoretisk modell som är avsedd att preliminärt utsäga eller antyda hur den sociala verkligheten är beskaffad. När jag ger begreppet en vid innebörd följer jag vissa amerikanska och engelska metodologer.³ Det här hypotesbegreppet skulle inom sig rymma både den allmänna problemställningen och de teorifragment eller speciella problemställningar samt arbetshypoteser i inskränkt bemärkelse som brukar ingå — mer eller mindre utformade — i de flesta någorlunda omfattande undersökningar. Ordet *problemställning* blir alltså liktydigt med mitt vida hypotesbegrepp med undantag för att det kanske inte bör appliceras på speciella, explicita arbetshypoteser. En teoretisk modell är en begreppslig abstraktion från den empiriska verkligheten. Den anses vara bättre, ju mer adekvat den uttrycker existerande sakförhållanden. Den förutsätter alltså en viss förtrogenhet med den verklighet som den refererar till men även — å andra sidan — abstraktionsförmåga och kännedom om andra forskares teorier. Hypotesen, som är *ett* slags teoretisk modell, blir därmed ett mellanled mellan teori och objektiv verklighet. Hypotesen är vidare en *preliminär* utsaga eller antydan om sociala relationers beskaffenhet. Den bygger ofta på kvalitativ kunskap om enskilda fall, på analogier från andra vetenskaper eller kulturer eller på slutsatser från tidigare undersökningar. Det ligger i dess begrepp att den uttalar sig om eller antyder möjligheten av ett sakförhållande inom ett fält som i sagda speciella avseende är utforskat. Hypotesen brukar leda från exem-

³ William J. Goode & Paul K. Hatt, »Methods in Social Research», New York 1952, s. 56 ff.; John Madge, »The Tools of Social Science», London 1953, ss. 37, 71, 118, 141.

pelvis enstaka kända fall till mer eller mindre generella förhållanden. Men den kan också vara en deduktion från allmänna satsar till förståelse av en komplicerad, konkret och i sin komplexa gestalt unik verklighet. Den individuella tillvaro som forskaren upplever, får ofta sin innebörd och sitt intresse genom att relateras till allmänna hypoteser. Hypotesen leder alltså både induktiv och deduktiv forskning. Den har betydelse när man vill komma fram till statistiska sannolikheter med vidsträckt giltighet lika väl som när man skall lösa ett praktiskt problem. Den förutsätter alltid en undersökning eller prövning. Om den består provet, förvandlas den till ett empiriskt faktum i vad avser det begränsade fält, som den utsade någonting om.

Många skulle nog ha velat anslå ett särskilt avsnitt i uppläggningsen av en samhällsvetenskaplig undersökning åt de speciella arbetshypoteserna. Jag har i stället föreslagit ett kapitel, där de stora hypoteserna eller den allmänna problemställningen avhandlas. Trots att jag rent generellt vill understryka behovet av mycket mer ingående diskussion av hypoteserna överhuvud taget och deras förutsättningar än som brukar ske, kan jag dock inte finna annat än att de speciella arbetshypoteserna är så intimt förknippade med metoder och resultat när det gäller själva framställningen, att de regelbundet måste ingå i avsnitten sex och sju. Se ovan s. 124.

Efter den här formella framställningen, där jag har velat placera in hypoteserna i sitt sammanhang och där jag har givit en allmän definition, övergår jag till en sakgranskning av olika slags hypoteser inom samhällsforskningen. En del missförstånd om hypotesernas innebörd för olika skolor kanske på så vis kan bli belysta. Slutligen skall jag helt allmänt komma in på frågan om uppställande av hypoteser. Hur skaffar man sig ett vettigt problem och hur hyfsar man det?

Det är uppenbarligen så, att man inom vissa discipliner med lång tradition och väl inarbetade metoder har kommit att uppfatta problemställningen som alltför självklar för att behöva närmare ventileras. Det har ofta varit fallet inom kulturgeografi och politisk historia. Det skånska kulturlandskapet under 1600-talet eller Sveriges förhållande till främmande makter under trettioåriga kriget är sådana vaga, allmänna problemställningar som ingår i stora serier av ifråga om uppläggningsen likartade vetenskapliga monografier. Det kan inte rimligtvis anses åvila den enskilde forskaren att i just sin

specialmonografi ta upp till behandling de allmänna förutsättningarna och värderingarna bakom hans vetenskap sådan den konventionellt bedrivs. Här är den allmänna problemställningen kollektivt utformad och traditionellt bunden. Å andra sidan finns det otvivelaktigt rum för debatt också i sådana fall. Man kan t. ex. säga, att frågeställningen eller hypotesen i väl hög grad blir beroende av det befintliga materialet — eller kanske snarast det lättillgängliga materialet — och att det egentligen finns en sådan ofantlig rikedom på möjligheter vid behandlingen av vaga och inte ifrågasatta problem av den här sorten, att just mitt val av grepp på uppgiften gärna blir ett plagiat på tidigare forskares och från början kanske var synnerligen slumpartat. Det kan ha berott på sådana tillfälliga omständigheter som inte alls hade vetenskaplig relevans. Vidare måste man säga, att frågeställningar av typen »det skånska kulturlandskapet» lätt sönderfaller i disparata beståndsdelar och därigenom inte visar sig vara någon samlande och integrerande problemställning alls. Det sista pekar jag på som en fara.

Även när man inte är engagerad i en framställning som skall utmynna i statistisk hypotesprövning, finns det möjlighet att laborera med en problemställning, som kan vara lika fast som någonsin sociologens utan att vara skriftligt utformad i början av undersökningen. Den kan ta sig uttryck i arbetets logiska disposition, i kapitelrubrikernas utformning i förhållande till varandra. Den kan vara invävd i metoder och resultat. På samma vis är det som regel med de hundratals mer speciella och begränsade arbetshypoteserna. De brukar vara öppna frågeställningar som uppstår för forskaren under arbetets gång. De dirigeras av den allmänna problemställningen, men de utformas sällan skriftligt, eftersom forskaren begagnar dem som arbetsinstrument och eftersom hans framställningsmetod är inriktad på allsidig belysning av *resultaten*. En öppen, allmän hypotes är frågan vem som stod bakom Karl XII:s död eller vilka betingelser som orsakade backstugusittarnas tillväxt under 1700- och 1800-talen. Se vidare schemat på s. 131 f. En öppen arbetshypotes är frågan om det statistiska förhållandet mellan böndernas och backstugusittarnas allmänna dödlighet i olika åldersgrupper i en viss by vid slutet av 1700-talet, nota bene när en sådan fråga ingår i ett större sammanhang om t. ex. förhållandet mellan besuttna och obesuttna under samma tid och i samma område. Här kan man säga att problemet är intressant och att varje resultat kommer att ge upphov till determinativa, specificerande hypoteser, medan det

vore orimligt att fordra en utformad och determinativ hypotes i förväg, t. ex. att backstugusittarnas dödlighetsnivå var avsevärt mycket högre än böndernas. Metoden tillåter en hel serie av svar på den allmänna frågan.

Man kan i ett fall som ex. c) i schemat på s. 132 tänka sig en uppsplattning av den öppna hypotesen på en rad determinativa hypoteser. Ett sådant förfaringssätt skulle kunna göra framställningen avsevärt invecklad utan att resultaten skulle stå i rimlig proportion till uppbådet av vetenskaplig högviktighet. Den determinativa specificerande hypotesen kan då betraktas som ett av den statistiska metodiken påkallat specialfall av den öppna, allsidiga hypotesen eller frågeställningen.

Öppna hypoteser förekommer ständigt, där forskare använder sig av flera olika metoder för att komma tillrätta med ett givet problem. Om man skall undersöka storfamiljssystemets upplösning i vissa östeuropeiska områden, därför att man tror att det kan belysa allmänna förändringstendenser i fråga om mellanmännsliga relationer i små grupper under inflytande av penninghushållning och teknisk civilisation, så är det för en socialantropolog eller socialhistoriker alldeles orimligt att genast fråga efter utformade, determinativa hypoteser. Man kan — säger han — inte känna till forskningsresultaten i förväg genom någon sorts intuition, utan vi skall försöka ta reda på vad som inträffar när tjänstefolket får kontant lön i stället för in natura eller när fabriksgjorda kläder blir tillgängliga i handelsbodarna. Min öppna allmänna hypotes säger att de här sakerna hänger ihop med storfamiljens förändring, men de specifika arbetshypoteserna får lov att uppställas efterhand under arbetets gång, för att i tur och ordning förkastas eller bekräftas och i båda fallen ge rum för nya hypoteser. Detta är en alldeles väsentlig punkt. Skillnaden mellan determinativa hypoteser, som klart säger ifrån vad man väntar sig, och öppna hypoteser är uppenbar för alla samhällsforskare som inte enbart arbetar med vissa formaliserade statistiska metoder.

En öppen allmän hypotes kan som jag nämnde vara invävd i själva framställningen av resultaten. Jag har i en skildring av förhållandet mellan stad och landsbygd i sydöstra Skåne under 1800-talet försökt att få fram en sådan hypotes genom *täta* rubriker där de kvantitativt viktigaste faktorerna på landsbygden skildrades i tur och ordning som sådana, i sin inbördes påverkan och i förhållande till motsvarande företeelser i staden. Detta gällde förra

delen av 1800-talet. Sedan inträder en ny situation där internationell handel och urbana produkter blir de avgörande momenten i förändringsprocessen. Dispositionen får därvid börja med staden och sluta på landsbygden. Valet av de olika faktorerna blir varje gång ett hypotesproblem som inte kan lämnas åt slumpen. Dispositionen som helhet kommer att uttrycka en mer eller mindre genomtänkt teori eller ett sådant system av hypoteser som jag också har kallat *den allmänna öppna hypotesen*.

Den väsentliga fördelen att begagna öppna arbetshypoteser under forskningen består i att man hela tiden fritt kan utnyttja nya kombinationsmöjligheter för att på så vis föra forskningen framåt och komma underfund med nya sammanhang som man inte alls tänkte sig när man började. När arbetshypoteserna inte i varje särskilt fall behöver redovisas som sådana och man i alla händelser lugnt kan lämna den långa raden av obekräftade och förflugna hypoteser utan att spilla ord på dem, blir också framställningen mindre tungrodd. Man kan koncentrera sig mer på diskussion av resultaten ur olika aspekter. Man får större armbågsrum för att utnyttja olika slags metoder, t. ex. en kombination av statistiska och mer kvalitativa djupborrande metoder. Resultaten kommer därigenom att te sig mer stimulerande, just på grund av att så många fler frågetecken eller följdhypoteser kan grupperas kring dem.

Om jag sålunda ser vissa fördelar för både socialhistoriker, geografer och sociologer av att gå fram med öppna arbetshypoteser, så måste det samtidigt understrykas, att det ibland är en nackdel för representanterna för de äldre humanistiska ämnena att de i så ringa grad bekymrar sig om ens den allmänna hypotesens utformning. Det borde alltid vara oavvisligen nödvändigt att med, man skulle kunna säga fanatism, hålla fast vid och oupphörligt under arbetets gång aktualisera den ledande problemställningen. Också inom vad som konventionellt kallas sociologi och folklivsforskning blir det en alldeles väsentlig skillnad mellan sådana arbeten, där en verkligt sociologisk problemställning har fått genomsyra hela framställningen och sådana där olika slags sociala fakta mer eller mindre mekaniskt analyseras och ställs upp bredvid varandra som käglorna på en bowling-bana. Det krävs teoretisk förmåga för att redan under arbetet med hypoteserna skönja de funktionella sociala sammanhang, som det är samhällsforskningens centrala mål att upp-daga och för att samordna framställningens delar till en sådan helhet som motsvarar ett socialt system. Att bedriva sociologisk eller

socialantropologisk forskning kräver följaktligen minst lika mycket teoretisk som empirisk-metodologisk skolning.

Den öppna hypotesen är, som jag har antytt, inte determinativ. Den frågar efter frekvens, utbredning eller sammanhang utan att föreskriva deras exakta beskaffenhet. En vanlig men kanske inte mycket beaktad form av determinativ och samtidigt komplex hypotes är typkonstruktionen eller idealtypen.⁴ Typkonstruktionen kan vara en schematisk karta, som visar hur de olika regionerna i en stad i vissa fall gestaltar sig. Den påstår preliminärt, att så generellt förhåller sig — med reservation för mer eller mindre uttalade tids- och rumsbegränsningar. Även utanför sitt antydda representativitetsfält blir typkonstruktionen värdefull som jämförelsematerial. Den är sammansatt av ett flertal led och blir på så vis ofta mer givande än så att säga endimensionella determinativa hypoteser. Många av våra till innehållet komplexa begrepp sådana som feodalism, bonde, stad, primärgrupp och familj måste betraktas som sådana determinativa typkonstruktioner. Den omständigheten att de används på ett svävande sätt i talspråket hindrar inte att forskaren får lov att fixera deras innebörd klarare, under hänsynstagande till både teoretiska och empiriska förhållanden. Härmed vill jag ha sagt att en nominell definition knappast kan försvaras om den inte har ett visst empiriskt underlag. Typkonstruktionen är ett hjälpmedel, när man laborerar med komplicerade sociala sammanhang, där det blir ogörligt att med en gång empiriskt kvantitativt verifiera samtliga de företeelser som man måste ta hänsyn till. Varje forskare begagnar sig av sådana hypoteser. Faran är att man använder en viss typkonstruktion så ofta, att man glömmer bort att den delvis är en konstruktion med bristfälligt empiriskt underlag. Man kan förledas att begagna en viss sådan hypotes inom områden, där den i huvudsak saknar empirisk täckning.

Jag kommer nu till den viktiga fjärde huvudtypen av hypoteser, de enkla determinativa hypoteserna. Här gäller det att precisera två eller i vart fall få variabler och att uppställa ett klart utformat antagande om relationen mellan dem. Antagandet siktar direkt på en empirisk kvantitativ verifiering eller falsifiering. Följaktligen måste variablerna vara entydiga eller så klart definierade att de lämpar sig för empirisk prövning. Hypoteser av typen »mellan variablerna x och y föreligger en statistiskt signifikant positiv (eller

⁴ Jfr H. Becker, »Through Values to Social Interpretation», Durham, N. C., 1950.

negativ) korrelation» är i själva verket, såsom tidigare framhållits, betingade av den statistiska metodiken som sådan. När jag gör en korrelationsberäkning måste det tydligt framgå vad det egentligen är som jag är ute efter. Resultatets tydlighet, som uttrycks i siffror, fordrar som postulat en lika tydlig hypotes. Om man gör klart för sig att den determinativa enkla formen av hypoteser är direkt knuten till en viss metod, blir det svårt att göra gällande att just denna form av hypoteser alltid måste användas. Det skulle under alla omständigheter innebära ett motsvarande oerhört krav på den statistiska metodikens expansion på bekostnad av alla andra faktiskt existerande metoder inom samhällsforskningen.

Jag har tidigare framhållit att hypotesen utgör ett mellanled mellan teori och yttre verklighet. Den måste vara på något vis empiriskt underbyggd, eftersom den siktar just på den empiriska verkligheten. Eljest bleve uppenbarligen chanserna för att en hypotes skulle bekräftas minimala. Naturligtvis förhåller det sig så, att en del hypoteser så att säga står närmare verkligheten, medan andra återigen har mer teoretisk och metodologisk relevans. Det förefaller som om de determinativa enkla hypoteserna ofta skulle sakna den empiriska relevans som man finner hos de öppna arbetshypoteserna. En anledning härtill kan vara att den determinativa enkla hypotesen är så intimt bunden till sin metod att den ofta utformas mer med tanke på de metodiska möjligheter som materialet och statistiska förfaringssätt erbjuder än med den frihet, som en öppen problemställning och tillgång till flera metoder kan skänka. Men det förhåller sig vidare också så, att den statistiska metodiken kan förleda till en viss överspecialisering, en känsla av säkerhet mellan skottsäkra väggar, medan samtidigt just hypotesbildningen kräver teoretisk och empirisk kringssyn och innebär en anknytning till filosofi (begreppsanalys), likaväl som till den konkreta verklighetens mångfald.

När man lägger tonvikten på metodiken och inte skaffar sig samma möjligheter när det blir fråga om att utarbeta fruktbara, empiriskt och teoretiskt relevanta hypoteser, blir följden att den i och för sig goda metodiken leder in i återvändsgränder. Jag har vid upprepade tillfällen trots mig kunna konstatera att man med allvarligt syfte ställer upp determinativa hypoteser som rent logiskt, med hänsyn till givna definitioner, uttrycker självklarheter. Det är viktigt med skolning i logiskt tänkande för den som ger sig i kast med att utarbeta sådana explicita hypoteser. Å andra sidan förut-

sätter hypotesen, som sagt, kunskap både om andra forskares teorier och om den yttre verkligheten. Hypotesen är på sätt och vis ett resultat av tidigare, visserligen mer eller mindre ingående forskning. Man har därför principiell anledning att förvänta sig bättre hypoteser av den som befinner sig mitt i en forskningsverksamhet än av den som med samma teoretiska kunskaper ännu inte har gett sig i kast med det empiriska materialet. En determinativ begynnelsehypotes förefaller ha mindre utsikter att överleva genom att bli verifierad än en öppen begynnelsehypotes, som öppnar vägar i många riktningar. Detta hindrar naturligtvis inte att de determinativa och begränsade arbetshypoteserna fyller en väsentlig uppgift i fråga om ett visst slags material och metoder.

Om man menar att i förväg uppgjorda, mer teoretiska hypoteser av determinativ art skulle vara på något vis mer objektiva än hypoteser som uppställas under intim kontakt med det empiriska materialet, så har man förbisett väsentliga omständigheter. De tendentiösa värderingarna bor inte hos det empiriska materialet utan hos forskaren. Hypoteser som är »Lesefrüchte» kan vidare sällan konkurrera med sådana som dessutom blivit befruktade av direkt känedom om en viss verklighet under forskningsarbetets gång. Forskning är den bästa skolan för blivande forskare. Härmed avser jag inte minst personliga kontakt med intervjuobjekt och observationsfält. Den sortens empiri utgör fältforskningens centrala del, som stimulerar hypotesbildningen och leder oss vidare.

Alla förfinade metoder till trots utgör uppställandet av bra hypoteser en svår uppgift som man inte kan läsa sig till i handböcker. Den förutsätter en kombinerande fantasi, en förmåga att förundra sig och se det märkliga i det till synes triviala, som är av lika avgörande betydelse för forskningen som den kritiska försiktigheten. Endast genom kombination av bra hypoteser och tillförlitliga metoder kan vi hoppas på intressanta resultat. Det är min erfarenhet att intresset för hypotesproblemet har varit alltför ringa både bland humanistiskt och naturvetenskapligt orienterade samhällsforskare.

Schema över olika slags hypoteser.

I. *Öppna hypoteser* (implicita eller explicita = flera alternativ ges som svar på frågan).

A. *Allmänna:*

ex. a) de mellanmännsliga relationerna förutsättas vara olik-

artade inom familjerna i olika sociala strata; hur förhåller det sig med den saken i 1950-talets Stockholm?

- ex. b) en region, som består av en stad och dess omland, antas vara sammansatt av flera typer av grupper som ömsesidigt påverkar varandra; hur gestaltade sig de sociala och ekonomiska relationerna mellan de huvudsakliga grupperna i region X under perioden Y?

B. *Speciella* (öppna arbetshypoteser):

- ex. c) man kan misstänka att det rådde skillnader i sjuklighet och dödlighet mellan bönder och backstugusittare i region X under perioden Y; ett svar på frågan om hur stor i så fall skillnaden var skulle kunna leda forskningen vidare; motsvarande gäller för den händelse att ingen skillnad kan konstateras.

II. *Determinativa hypoteser* (hypotesen utsäger hur det riktiga svaret på frågan skall lyda).

A. *Sammansatta* (konstruktionstyper eller idealtyper):

- ex. d) vilka komponenter bör antas ingå i det generella begreppet familj?
 ex. e) vilka komponenter bör antas ingå i det generella begreppet bonde (peasant)?

B. *Specificerande enkla arbetshypoteser*:

(en särskild form av determinativ, specificerande enkel hypotes är *nollhypotesen*, som innebär att positiv korrelation i ett bestämt fall antas icke föreligga.)

- ex. f) om i en primitiv kultur intagande av föda är omgärdat med starka tabuföreskrifter med ty åtföljande bestraffningar av barn som bryter mot reglerna, kommer de vuxna individerna att reagera mot sjukdom och död med förklaringar som hänger ihop med samma orala komplex (ingår som led i en större allmän hypotes om att barnuppfostran påverkar personlighetstypen); denna hypotes prövas på ett kvantitativt material av ett stort antal primitiva kulturer (se *John W. M. Whiting & Irvin L. Child*, »Child Training and Personality», New Haven 1953,
 ex. g) de anställda i en fabrik har fler formella kontakter ju närmare varann de arbetar (se *G. Boalt*, »Arbetsgruppen», Stockholm 1954, s. 106).

KLOSTERFÖRBUDET I SVERIGE OCH DESS UPPHÄVANDE

Av Docent GÖRAN INGER, Uppsala

Genom Kungl. Maj:ts beslut av den 2 juni 1961 erhöill Theresia-stiftelsen i Lund tillstånd att på vissa närmare angivna villkor få inrätta ett kloster för karmeliternunnor i Glumslövs socken i Skåne. Då detta beslut innebar den första tillämpningen av 5 § religionsfrihetslagen av år 1951 rörande inrättande av kloster i Sverige, och då bl. a. på grund av det tidigare gällande klosterförbudet något nytt kloster icke inrättats i Sverige sedan medeltiden, synes det vara motiverat att närmare granska det nämnda klosterförbudets införande och upphävande samt den nya religionsfrihetslagens tillämpning såväl ur kyrkorättshistorisk som rättsligt principiell synpunkt. Härvid skola vi först i någon mån rikta vår uppmärksamhet på klosterförbudets förhistoria i Sverige och dess kodifiering i svensk lag, för att därefter närmare undersöka och söka analysera den nuvarande religionsfrihetslagens tillkomst och de motiv och principer, man ansåg sig böra följa vid avgörandet av frågan om klosterförbudets vara eller icke vara. Till sist skola vi så beröra även konseljbeslutet av den 2 juni 1961 angående klostret i Glumslöv.

Under tidigare medeltid fordrades enligt den kanoniska rättsens bestämmelser respektive stiftsbiskops tillstånd för upprättandet av ett kloster och hans godkännande av regeln och författningen.¹ De heretiska rörelserna — framför allt valdenserna — föranledde emellertid påvemakten att på fjärde laterankonciliet införa en strängare kontroll över ordens- och klosterväsendet. Den kraftfulle reformpåven Innocentius III förbjöd sålunda grundandet av nya ordnar och bestämde samtidigt, att den som önskade bli munk eller upprätta ett nytt kloster måste inträda i en redan godkänd

¹ C. XVIII, q. 2, cc 10, 12—14; dict. ad C. XVIII, q. 2, cc 10, 11; gloss. ord. ad C. XVIII, q. 2, c 13; S. Quinn: Relation of the Local Ordinary to Religious of Diocesan Approval, 1949, s. 6 ff.

orden eller antaga en av de redan godkända reglerna.² Genom dessa bestämmelser förbehölls alltså påven rätten att godkänna nya ordnar.³ Ytterligare restriktioner ifråga om grundandet av ordnar och inrättandet av kloster, vilka restriktioner voro föranledda av alltför ofta förekommande brott mot fjärde laterankonciliets bestämmelser, infördes senare av påvarna Gregorius X och Bonifacius VIII. Samtidigt inskränktes även rätten att inrätta nya ordenshus, tillhörande redan erkända ordnar. Denna inskränkning drabbade huvudsakligen mendikantordnarna.⁴ Inrättandet av kloster var emellertid hela medeltiden igenom enligt den kanoniska rätten en rent kyrklig angelägenhet, som de kyrkliga myndigheterna själva hade att avgöra.

Beträffande tillämpningen av dessa bestämmelser i det medeltida Sverige måste man konstatera, att man i det bevarade urkundsmaterialet erhåller mycket bristfällig kunskap om de förhandlingar och beslut, som föregingo och fattades i samband med grundandet av klostren i vårt land. I den medeltida svenska lagstiftningen fanns emellertid intet kloster- eller ordensförbud upptaget. I fråga om en klosteranläggning i Sverige få vi emellertid reda på att världsliga maktinnehavare sökte hindra densamma. Sålunda blevo munkarna i Varnhem enligt berättelsen om grundandet av Vitskøls kloster i Danmark — *narratiuncula de fundatione monasterii vitae scholae in cimbria* — fördrivna icke mindre än två gånger från sitt kloster, först av den kvinna, som upplåtit klosterområdet åt dem, och senare av Erik den helige och — framför allt — hans gemål Kristina. I båda fallen blevo de dock kallade tillbaka efter någon tid och fingo upptaga sin verksamhet på nytt.⁵

Klostrens ställning förändrades däremot väsentligt genom besluten vid Västeråsriksdagen 1527. Klostren ställdes då i ekonomiskt avseende under den världsliga maktens överinseende och deras ekonomiska ställning undergrävdes. »Til att botha then andra (bristen)», heter det i rikets råds brev på Västerås recess, »segie vi

² J. D. Mansi: *Sacrorum conciliorum nova et amplissima collectio*, 1759—1798, XXII, 1002 f. c 13; X, 3, 36, 9; C. J. Hefele: *Conciliengeschichte*, 1855—1890, V, s. 791; Quinn: *Relation*, s. 17 f.

³ Gloss. ord. ad X, 3, 36, 9 s. v. *nouam religionem*. Se även W. M. Plöchl: *Geschichte des Kirchenrechts*, 1953—1955, II, s. 209, och Quinn: *Relation*, s. 18.

⁴ Mansi, XXIV, 96 f. c 23 (andra ekum. konc. i Lyon 1274); VI^o, 3, 17, un (Greg. X); Hefele, VI, s. 134 f.; VI^o, 5, 6, un (Bonif. VIII). Se härtill även beslutet på konc. i Vienne 1311—1312 om exkommunikationsstraff för överträdelser av Bonifacius VIII:s bestämmelse, Clem. 5, 8, 3. — Quinn: *Relation*, s. 18 f.

⁵ *Scriptores rerum danicarum medii aevi . . .*, 1772—1834, IV, s. 459 ff. E. Ortvéd: *Cisterciordenen og dens Klostre i Norden*, II, 1933, s. 226 ff.; F. Hall: *Beiträge zur Geschichte der Cistercienser-Klöster in Schweden*, 1903, s. 62 f.

att, effter then rentha, som bisperna, domkirkiorna canicar oc closter hafva, är kommen fron rikesens inbyggjare och med herranas stadfestilse, som thå våro, therföre samtycke vi alle med forscrefne vår nadigesta herra, att cronones rentha, then nu forminskad är, må ther med uprettas igen.»⁶ — Beträffande klostrens förvaltning beslöt man, att då klostren mest på grund av dåliga föreståndare sedan länge varit illa skötta, och klostren därigenom förfallit och deras gods ödelagts, skulle frälsemän tillsättas, som skulle ha överinseendet över klostren och vilka skulle se till, att klosterfolket fick sitt redliga uppehälle och att klostren vidmakthöllos. Beträffande eventuellt överskott av klosterräntor heter det i rådets brev: »Hvad ther uthöfver kan vara göre han (= respektive frälseman) konunge tjänist uthåf med borgarelägie eller elles, som konunge täckis.»⁷

Till frågan om undergrävandet av klostrens ekonomi bör man även observera Västeråsriksdagens beslut om reduktion av kyrklig egendom, varom det heter i Västerås recess: »Til ath botha then tri die bristen samtyckie vi alle för oss och våre effterkommande med hans Nade, att ridderskapit må kennes vid all the godz, som gifven, köpt eller pantat äre under kirkiior, closter, prebendor, begängilse etc., sedhan konung Karls reffst stod (d. v. s. 1454); . . .»⁸

Ett för tiggarklostrens fortsatta verksamhet betydelsefullt beslut intogs i Västerås ordinantia, där det i samband med att tiggarmunkarnas icke alltid så hederliga verksamhet påtalas, bestämmes, att munkarna icke få vandra omkring ute i landet och tigga mer än fem veckor vid Olsmässotid om sommaren och fem veckor vid kyndelmässotid om vintern. Dessa vandringar skola dessutom ställas under statlig kontroll på så sätt, att de skola begära brev av fogden eller borgmästaren, när de gå ut, och anmäla sig för honom, när de komma åter. Munkar som åtnjuta räntor få icke gå ut och tigga.⁹

Något egentligt klosterförbud infördes alltså icke 1527, men klosterverksamheten försvårades avsevärt genom det världsliga ingripandet i klostrens förvaltning, genom reduktionen av kyrkojorden, genom inskränkningen av tiggarmunkarnas terminationer samt genom den bl. a. mot klosterväsendet riktade reformatoriska förkunnelsen. Anledningen till denna framstöt mot klosterväsendet synes

⁶ Svenska riksdagsakter under tidevarvet 1521—1718, utg. af E. Hildebrand och O. Alin, (SRA), I, 1887, s. 84.

⁷ SRA, I, s. 85. Se även A. Klockhoff: Danviks hospital, dess rättsliga ställning, I, 1935, s. 64.

⁸ SRA, I, s. 85.

⁹ SRA, I, s. 92.

huvudsakligen ha varit den världsliga maktens önskan att bryta ned den katolska kyrkans maktställning, lägga beslag på den kyrkliga egendomen och därmed även reducera kyrkans och de kyrkliga institutionernas livsmöjligheter, den nyssnämnda reformatoriska förkunnelsen samt en vid denna tid rätt utbredd ovilja mot mendikantmunkarnas verksamhet. Följden av denna samlade aktion mot klosterväsendet blev att det ena klostret efter det andra nedlades.

Nova Ordinantias positiva uppskattning av klosterväsendet¹⁰ kom att beteckna en tillfällig parentes i det historiska skeendet, ty i och med den augsburgska bekännelsens antagande vid Uppsala möte 1593 såsom den svenska kyrkans bekännelseskraft, i vilken bekännelse det förklaras, att munklöftena tillhörde de kyrkliga missbruk, som de evangelisk-lutherska bekännarna avskaffat, fortsatte den tidigare utvecklingen och vid riksdagen i Söderköping 1595 icke blott förbjöd man katolska präster och lärare att vistas i landet utan beslöt man även, att det sista kvarvarande klostret, nunneklostret i Vadstena, skulle nedläggas.¹¹ Tiden efter 1595 kom också att kännetecknas av det stränga religionstvängets princip, som kom att hårt drabba framför allt katolikerna — utländska privatpersoner av reformert trosbekännelse, vilka bosatt sig i landet, tillätos däremot viss religionsfrihet — och som givetvis uteslöt all klosterverksamhet i Sverige. Otvetydiga vittnesbörd härom bära 1600-talets såväl kyrkliga som världsliga lagstiftning, så ock 1734 års lag.¹²

Under senare delen av 1700-talet framfördes önskemål till Kungl. Maj:t om att en vidgad religionsfrihet skulle införas i landet, varigenom alla främlingar, även katoliker, skulle tillförsäkras samvetsfrihet och rätt att ostörda fira gudstjänst.¹³ Denna framstöt för vidgad religionsfrihet torde få ses mot bakgrunden av den liberala behandling, som alltifrån århundradets mitt kommit även katolikerna till del och som till stor del synes haft sin grund i merkantilismen. Den mest framstående företrädaren för dem som önskade en vidgad religionsfrihet var prästen, nationalekonomen och riks-

¹⁰ I 20:e art. i Nova Ordinantia framhålles, hur beklagligt det är, att klostren såväl i städerna som på landsbygden äro så jämmerligt förstörda, »Ty endoch the waridt haffua vthi stort misbruk, lickuäl om husen hade stååt obrutin, kunna the wendas til itt Christeligt bruk». Därför må de kloster som ännu äro vidmakt-hållna och »lätteliga hielpas kunna» iståndsättas. — Handlingar rörande Sveriges historia, Ser. II: 2, Kyrko-ordningar och förslag dertill före 1686, I, 1872, s. 348 f.

¹¹ Uppsala mötes beslut 1593, se SRA, III: 1, 1894—1910, s. 86 ff. och H. Cnattिंगius: Uppsala möte 1593, 1943, s. 125 ff. o. 137 ff. Riksdagsbeslutet i Söderköping 1595, se SRA III: 2, 1910, s. 615.

¹² C. A. Hessler: Stat och religion i upplysningstidens Sverige, 1956, s. 8 ff.

¹³ Hessler: Stat o. religion, s. 33 ff.

dagsmannen Anders Chydenius. Denne var i religiöst' avseende själv strängt konservativ men ansåg, att det var främlingars naturliga rätt att få dyrka Gud på det sätt, de själva önskade. Dessutom behövde landet arbetskraft, varför en utvidgad religionsfrihet var motiverad även utifrån nationalekonomiska synpunkter. Gentemot sina konservativa prästerliga kolleger framhöll Chydenius, att man icke utrotade några villomeningar genom samvetstvång men däremot genom tålmod och undervisning. Man behövde för övrigt enligt Chydenius icke frukta en vidgad religionsfrihet, om man förtröstade på Guds kraft.

Till frågan om vidgad religionsfrihet synes Gustav III iakttagit något av samma dubbelbottnade hållning, som han gjorde i flera andra inrikespolitiska frågor.^{13a} Samtidigt som han hyllade Voltaires strid för tanke- och trosfrihet, var han beredd att stödja det konservativa, ortodoxa prästeståndet, emedan detta var en betydelsefull maktfaktor i den inre politiken. Frågan behandlades å riksdagen 1779, där de tre världsliga stånden intogo en välvillig hållning till önskemålet om en utvidgning av den legala religionsfriheten. 1781 utfärdade så Gustav III det s. k. toleransediktet. I detta edikt tillkännagav konungen, att han därmed över hela riket med dess underliggande provinser tillätit »under en fri och otvungen Religionsöfning, en fullkomlig samwets-frihet».¹⁴ Men denna samvets- och religionsfrihet medgavs på intet sätt alla landets medborgare, utan endast de inom landets gränser bosatta främlingarna av annan religion än landets. Dessa beviljades sålunda bl. a. rätten att bygga egna kyrkor, anlägga egna begravningsplatser, att till sina församlingar kalla egna lärare samt att låta de egna prästerna döpa de barn, vilkas båda föräldrar voro av samma religion. De främmande prästerna tillätos vidare förrätta vigslar, kyrkotagningar och begravingar. De främmande trosbekännarna tillätos likaså upprätta egna skolor, men däremot förbjödos de att utsprida sina läror bland de svenska medborgarna och att söka vinna proselyter. — För svenska medborgare förblev det ett brott att övergå till en annan trosbekännelse än den evangelisk-lutherska. Härom heter det i toleransediktet, att det som »uti Missgernings-Balkens 1. Cap. 3. §. stadgas om den,

^{13a} Se härom även S. Boberg: *Gustav III och tryckfriheten 1774—1787*, 1951, s. 23—76, och B. Sallnäs: *Gustav III som inrikespolitiker — hatt eller mössa?* (Gottfrid Carlsson 18. 12. 1952), 1952, s. 339 ff.

¹⁴ Toleransediktet finnes tryckt i K. G. Modée: *Utdrag Utur ... Publique Handlingar*, XII, 1799—1802, s. 138 ff. För övrigt hänvisas till Hessler: *Stat o. religion*, s. 39 ff. och A. Palmqvist: *Die römisch-katholische Kirche in Schweden nach 1781*, I, 1954, s. 85 f.

som affaller ifrån Vår rätta Evangeliska Lära och träder til en willfarande, måtte på det nogaste handhafwas».

Man torde observera, att det är just i detta toleransedikt *klosterförbudet* tydligast kodifieras. Det heter nämligen där, »At Kloster ej måge inrättas och Munkar ej tillåtas eller admitteras, af hwad Religion och Sect de wara måge».

Frågan om en utvidgning av religionsfriheten förblev aktuell även under 1700-talets sista skede liksom under det begynnande 1800-talet. Religionsfrihetsfrågan gjorde sig gällande även vid de nya grundlagarnas tillkomst 1809.¹⁵ Det stadgades i 16 § regeringsformen, att konungen bör »ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer». Det vill dock synas som om tonvikten i denna bestämmelse legat på orden fri religionsutövning och att det ingalunda var tal om någon religionsfrihet i största allmänhet, innebärande frihet för svenska medborgare att själva välja religion. Regeringsformens bestämmelse medförde i vart fall ingen som helst förändring av det tidigare utfärdade klosterförbudet, vilket alltså kvarstod oförändrat. Samma blev förhållandet även 1860, när den liberala oppositionen mot religionstvånget i Sverige drev fram en vidgad religionsfrihet. Ordens- och klosterförbudet blev alltså bestående.¹⁶

Kampen för vidgad religionsfrihet fortsatte emellertid under de följande åren från såväl friförsamlings-separatistiskt som katolskt håll, i senare fallet bl. a. genom skrifter i utländsk press.¹⁷ Religionsfrihetsfrågan togs så upp till ny riksdagsbehandling omkring 1870.¹⁸ Ordens- och klosterfrågorna blevo härvid föremål för rätt ingående behandling, varvid man bl. a. framförde den tanken, att det kunde vara risk för ökad katolsk propaganda i Sverige, om man tillät munkar och nunnor att äga fast egendom och så vinna ingång i Sverige. Samtidigt framhölls, att det icke strede mot religionsfriheten att förhindra dylikt. — Vi skola strax se, huru dessa åsikter kommo att göra sig gällande även i samband med den nuvarande

¹⁵ Hessler: Stat o. religion, s. 147 ff.

¹⁶ Svensk Författnings-Samling (SFS) 1860, No 46, s. 3, § 6 »Ej tillåtes någon munk- eller nunne-orden, eller inrättande af kloster». — Se även § 7 »Förvärfvande af fast egendom i riket ware främmande trosbekännares församlingar, inrättningar eller stiftelser förbjudet; dock må tillåtet främmande religionssamfund, hwarom i 1 § sagdt är, med Konungens tillstånd förvärfwa eganderätt till den jord, som för utrymme till kyrka eller kyrkogård erfordras ...».

¹⁷ A. Palmqvist: Die römisch-katholische Kirche in Schweden nach 1781, II, 1958, s. 446 ff.

¹⁸ Palmqvist: Die röm.-kath. Kirche, II, s. 449 ff. ...

religionsfrihetslagens tillkomst. — Det kraftiga motståndet mot ett slopande av ordens- och klosterförbudet hade till följd att även 1873 års dissenterlagar kommo att innehålla förbud att inrätta munk- eller nunneordnar eller kloster i landet.¹⁹

Då ordens- och klosterförbudet icke behandlades av 1925 års religionsfrihetssakkunniga, emedan deras uppdrag icke omfattade denna fråga, kvarstod ordens- och klosterförbudet från 1873, när religionsfrihetslagstiftningen efter flera framstötningar vid 1920-talets slut och på 1930-talet — särskilt må här erinras om den s. k. biskopsmotionen vid 1929 års kyrkomöte samt framställningarna från frikyrkligt håll under 1930-talet — blev föremål för en allsidig utredning på 1940-talet, omfattande även frågan om ordens- och klosterförbudet.²⁰

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 oktober 1943 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet Thorwald Bergquist den 29 oktober samma år fem sakkunniga att under t. f. presidenten friherre H. J. Nordenskjölds ordförandeskap utreda dissenterlagfrågan. Förutom Nordenskjöld kallade justitieminister Bergquist biskopen Yngve Brilioth, ledamoten av riksdagens Andra kammare rektorn Gustav Mosesson, sekreteraren Gunnar Sundqvist och professorn Gunnar Westin att fungera såsom sakkunniga vid det nämnda utredningsarbetet. Efter begärt entledigande ersattes sakkunnigledamöterna Brilioth och Sundqvist den 21 mars 1944 respektive den 27 februari 1946 av biskopen Gustaf Ljunggren respektive ledamoten av riksdagens Andra kammare fattigvårdskonsulenten Verner Hedlund. 1945 tillkallades ytterligare ledamoten av riksdagens Första kammare A. J. Bårg att såsom sakkunnig deltaga i

¹⁹ SFS 1873, No 71, s. 8 § 12: »Munk- eller nunneordnar eller kloster må ej i riket inrättas. Ej heller må skolor eller andra uppfostringsanstalter, i hvilka undervisning i religion meddelas, af främmande trosbekännare inrättas eller upplåtas för barn under femton år, tillhörande svenska kyrkan, utan att Konungen för särskildt fall det tillåter. Sker annorledes; warde skolan eller anstalten stängd och föreståndaren för densamma dömd att böta från och med fem till och med femhundra riksdaler.» — Se även § 10: »Främmande trosbekännares församlingar, inrättningar och stiftelser må icke, utan Konungens tillstånd, förwärfwa och besitta fast egendom i riket.»

²⁰ Man torde i detta sammanhang kunna observera biskop Ljunggrens yttrande på prästmötet i Skara 1947, vari han angav skälen till att man inom olika grupper i vårt land så ivrigt önskade en ny dissenterlag. För medlemmarna i de fria kristna samfundet i Sverige var det enligt biskop Ljunggren angeläget att få en ny dissenterlagstiftning till stånd, emedan deras samfund icke ägde full likställighet med svenska kyrkan och de själva genom utträde skulle få sina medborgerliga rättigheter inskränkta. För landets konfessionslösa medborgare åter var det angeläget att få en möjlighet att utträda ur svenska kyrkan utan att behöva anmäla sin avsikt att inträda i annat kristet trossamfund. — Se härtill art. om prästmötet i Göteborgs Handelstidning nr 144 den 27 juni 1947.

utredningsarbetet såvitt detsamma berörde frågor av skatterättslig natur. Samtidigt förordnades kammarrättsrådet Nils Bodin att tjänstgöra som sekreterare vid utredningsarbetet i denna del. Från och med den 30 september 1944 ingick även förste folkskoleinspektören Bror Jonzon i denna dissenterlagskommitté såsom sakkunnig vid behandlingen av frågor rörande skolundervisningen. Den 10 oktober 1947 respektive den 8 maj 1948 kallades docenten Ruben Josefson respektive kyrkoherden Alfred Wihlborg att såsom experter biträda de tidigare tillkallade dissenterlagssakkunniga. Som sekreterare fungerade enligt departementschefens förordnande under det första året stiftssekreteraren Enar Sahlin och efter dennes död assessorn i kammarrätten Telemak Eliäson.²¹

I en skrivelse till de sakkunniga av den 7 februari 1944 framförde apostoliske vikarien och det apostoliska vikariatsrådet i Sverige bl. a. det önskemålet, att ordens- och klosterförbudet skulle upphävas.²² Härvid anförde man bl. a. att detta förbud upphävts i andra länder, där det tidigare varit gällande, såsom Danmark, Tyskland och England. Det påpekades vidare i skrivelsen, att klosterförbudet, där det varit eller ännu var i kraft, »i allmänhet tillkommit som reaktion mot verkliga eller förmenta missförhållanden inom klosterväsendet under den senare delen av medeltiden samt särskilt motiverats med att ett kloster enligt dåtida förhållanden kunde anses vara en stat i staten; vidare brukade anföras, att kloster- och det religiösa ordensväsendet innebure en oberättigad inskränkning av medlemmarnas personliga frihet». Häremot framförde nu den apostoliske vikarien och det apostoliska vikariatsrådet i Sverige, att dessa motiv för bibehållandet av klosterförbudet icke kunde anses bärande i nutiden. I fråga om det första motivet kunde anföras att i allmänhet alla klostrens och ordnarnas forna privilegier upphävts även i nutidens katolska länder och konkordat ingåtts mellan respektive stater och den katolska kyrkan, vilka konkordat reglerade förhållandet mellan dessa parter. I fråga om det andra motivet, den förmenta kränkningen av den personliga friheten, borde observeras, att »ingen är förpliktad inträda i ett dylikt samfund och inträdet föregås av flera års prövotid». Dessutom är utträde möjligt »även efter avläggandet av för livstiden gällande löften om tillhörighet till samfundet. En enskild medlems personliga frihet, förmögenhet och allmänna med-

²¹ Statens offentliga utredningar (SOU) 1949: 20, s. III; Justitiedepartementet: Handlingar rörande proposition 100/1951, Religionsfrihetslag m. m., 2.

²² Dissenterlagskommittén 1943, kommitté nr 1048, Riksarkivet (RA), vol. 1. Handlingar från Apostoliska vikariatet i Stockholm: Dissenterlagskommittén.

borgerliga rättigheter förbli enligt gällande kanonisk lag oförkränkta». — Skulle trots detta ordens- och klosterförbudet anses böra bibehållas i Sverige, hemställde den apostoliske vikarien och det apostoliska vikariatsrådet, 'att klosterbegreppet närmare definierades i lagen, så att man fick klara gränslinjer för den katolska verksamhet, som var tillåten och den som var förbjuden här i landet. Som det nu var, fanns det människor, som tolkade viss katolsk verksamhet som ett kringgående av gällande lag. — Slutligen framförde man det önskemålet, att om ordens- och klosterförbudet icke hävdades helt och hållet, det dock skulle mildras därhän, att det med Kungl. Maj:ts tillstånd funnes möjlighet att upprätta kloster och ordenssamfund i egentlig bemärkelse.

Kloster- och ordensförbudet berördes även i skrivelser till dissenterlagskommittén från Svenska baptistsamfundets missionsstyrelse, Fribaptistsamfundet och Missionssällskapet bibeltrogna vänner. I dessa skrivelser tillstyrktes bibehållandet av förbudet i samtliga fall utom i skrivelsen av den 14 mars 1944 från Svenska baptistsamfundets missionsstyrelse, i vilken det framhölls, att förbudet uppenbarligen stred mot religionsfrihetens grundsatser, och vari det ifrågasattes, om det ur kulturell och social synpunkt fanns tillräckligt bärande motivering för dess bibehållande. Dessutom framförde man den åsikten, att det icke torde finnas tillräckligt starka skäl för bibehållandet av det i 10 § i Kungl. Maj:ts förordning av den 31 okt. 1873 stadgade förbudet för främmande församlingar, inrättningar och stiftelser att utan Konungens tillstånd förvärva och besitta fast egendom i riket. — Fribaptistsamfundet däremot menade, att klosterförbudet lämpligen kunde bibehållas, emedan klosterförbudet icke kunde anses innebära förbud mot omfattande av viss religion. Här till kom enligt Fribaptistsamfundet att det »med hänsyn till vårt folks sociala välfärd» icke förefanns något behov av dylika inrättningar.²³

Biskopsmötet behandlade vid sammanträde den 22 januari 1947 de förslag till ändringar i dissenterlagstiftningen, som dissenterlagskommittén vid denna tidpunkt preliminärt utformat, varvid även frågan om klosterförbudet togs upp till diskussion.²⁴ Det framgår av anteckningarna från nämnda biskopsmöte, att man inom det dåvarande svenska episkopatet hyste delade uppfattningar om ordens- och klosterförbudsfrågan. Flera av de åsikter och principer biskoparna här gjorde sig till tolkar för, kommo sedermera att framstå

²³ Diss-komm 1943, RA, vol. 1.

²⁴ Diss-komm 1943, RA, vol. 4: 17.

som de stora principfrågorna i debatten omkring den nya religionsfrihetslagen. Man finner sålunda, hur biskop T. Andræ företrädde den åsikten, att klosterförbudet stred mot religionsfrihetens princip — i vart fall i dess dåvarande form. Biskop Andræ ansåg det lämpligt, att frågan hänsköts till Kungl. Maj:t. En positiv inställning till klosterförbudets upphävande finner man även hos biskop Y. Brilioth, som framförde den åsikten, att det icke kunde vara motiverat att förbjuda t. ex. benediktinerkloster i Sverige, då andra samfund ägde inrätta vad slags propagandacentraler som helst. Biskop J. Cullberg synes däremot ha intagit en från de nämnda biskoparna helt avvikande hållning i denna fråga. Han ansåg det orimligt att utsträcka religionsfriheten så långt, att man tilläte ordnar, som själva icke erkände religionsfrihet. Biskop Cullberg gjorde sig alltså här till tolk för reciprocitetsprincipen. En mellanställning, dock med en markerad dragning åt de båda förstnämnda biskoparnas ståndpunkt, synes ärkebiskop E. Eidem intagit. Han förklarade nämligen, att han ansåg det dåvarande förbudet olämpligt, trots att han värderade det som hinder för den katolska propagandan. En viktig principfråga i debatten om klosterförbudets vara eller icke vara framfördes på biskopsmötet av biskop B. Jonzon. Han önskade nämligen en utredning om i vad mån friheten, såväl i fysisk som psykisk måtto, kunde vara berövad dem, som avgivit vissa löften.

Det framgår av de bevarade handlingarna från dissenterlagskommittéens arbete, att den hösten 1947 tillkallade experten, docenten R. Josefson, fick i uppdrag att författa en promemoria rörande ordens- och klosterförbudsfrågan. Denna promemoria, vilken med några mindre ändringar återfinnes i kommittébetänkandet av år 1949 såsom kapitel VIII, Ordnar och kloster, förelåg färdig i början av december månad 1947 och behandlades vid kommittéens sammanträde den 9—15 december 1947.²⁵ Sensommaren det efterföljande året, 28/7—9/8, behandlade kommittéen återigen samma fråga, varvid den genomgick och justerade det kapitel om ordnar och kloster, som sedermera intogs i kommittébetänkandet av år 1949. Korrektur till nämnda kapitel genomgicks av kommittéen i februari månad 1949, efter det att man först berett katolske biskopen i Stockholm tillfälle att genomläsa och i någon mån korrigera de i kapitlet lämnade uppgifterna om ordnar och kongregationer.²⁶ Redan i juli månad 1948 hade de kommitterade för övrigt vänt sig till det apos-

²⁵ Diss-komm 1943, RA, vol. 4: 17.

²⁶ Diss-komm 1943, RA, vol. 3: 12.

toliska vikariatet i Stockholm för granskning av några uppgifter om ordnar och kloster.²⁷

I sitt betänkande av den 21 maj 1949 konstaterade dissenterlagskommittéen efter att först dels ha redogjort för vilka katolska kongregationer, som voro verksamma i Sverige, och dels ha sökt definiera skillnaden mellan ordnar och kongregationer och i samband därmed även skillnaden mellan vota simplicia och vota sollemnia, att man hitintills tydligen tolkat 1873 års förbud så, att det gällde endast ordnar och kloster i teknisk bemärkelse men icke i fråga om med ordnar och kloster liknande och jämförbara företeelser, såsom kongregationer och deras verksamhet. Skillnaden mellan kongregationer och ordnar bestode i att det inom kongregationerna förekom endast vota simplicia och aldrig vota sollemnia, vilka senare däremot förekommo inom ordensväsendet. Härtill påpekade dock de kommitterade, att även vota simplicia kunna tilläggas livslång giltighet samt att icke alla ordnar ha vota sollemnia. På grund härav vore skillnaden mellan kongregationer och ordnar mycket flytande och icke alltid så stor. — Kommittéen konstaterade vidare, att man här i landet tolkat ordens- och klosterförbudet så, att det icke gällde enskilda munkars verksamhet i landet.²⁸

Till jämförelse med förhållandena i Sverige anförde dissenterlags-sakkunniga, att det i Schweiz var förbjudet att upprätta nya eller återupprätta en gång upphävida icke blott kloster och religiösa ordnar enligt den kanoniska lagens definitioner utan även ordensliknande kongregationer samt hus eller anstalter, där en ordensregel iaktogs, oavsett antalet medlemmar. Begreppen »kloster» och »orden» hade sålunda i den schweiziska lagstiftningen fått ett betydligt vidare omfång än i den kanoniska rätten.

För att få ett något fylligare jämförelsematerial redogjorde dissenterlagssakkunniga för motsvarande lagstiftning även i de övriga nordiska länderna. Härvid konstaterade de, att i den danska lagstiftningen finnas inga bestämmelser om kloster och ordnar. I Norge däremot existerar förbud för jesuiter att vistas i riket. I den finska religionsfrihetslagen av år 1922 heter det, att munk- eller nunneorden eller nytt kloster ej må inrättas och att till medlemmar eller noviser i förut i landet befintligt kloster inga andra må upptagas än finska medborgare.²⁹

Efter dessa jämförelser med utländsk ordens- och klosterlagstiftning framförde dissenterlagskommittéen som sin mening, att någon skärpning av ordensförbudet knappast kunde förordas utan snarare dess upphävande. Däremot ansågo de kommitterade, att frågan om klosterförbudets vara eller icke vara vore det viktigaste spörsmålet.

Dissenterlagskommittéen konstaterade därefter, att det svenska ordens- och klosterförbudet gällde även icke romersk-katolska ordnar och kloster men att man historiskt och aktuellt icke hade anled-

²⁷ Diss-komm 1943, RA, vol. 3: 12; Handl. fr. Apost. vik.: Diss-komm.

²⁸ SOU 1949: 20, s. 118 ff.

²⁹ SOU 1949: 20, s. 121 f.

ning att räkna med andra kloster och ordnar än romersk-katolska. I den romersk-katolska kyrkans liv utgör däremot klosterväsendet ett väsentligt moment, och därför måste klosterförbudet uppfattas såsom en allvarlig inskränkning i detta kyrkosamfunds religiösa frihet. På grund härav föreslogo de kommitterade, att klosterförbudet skulle upphävas, dock icke villkorslöst. Det vore nämligen inget religionsfrihetsintresse att inrätta kloster här i landet för utländska medborgare av romersk-katolsk trosbekännelse, därför borde antalet kloster stå i rimlig proportion till antalet svenska romersk-katolska trosbekännare, och de borde inrättas för de svenska katolikernas behov. Dessa borde även utgöra huvudparten av antalet klostermedlemmar, även om det på grund av den romersk-katolska kyrkans internationella karaktär icke vore lämpligt att helt utesluta möjligheten för utlänningar att vara medlemmar av svenska kloster. Iakttagos icke dessa principer beträffande klostermedlemmarnas nationalitet, kunde enligt de kommitterades åsikt religiösa motsättningar och misstro lätt uppstå. Kommittéen föreslog därför, att kloster skulle få inrättas endast sedan behovet därav prövats och under förutsättning att klosterinstitutionen underkastade sig de villkor, som Kungl. Maj:t föreskrev. Dessa villkor kunde emellertid icke angivas generellt, då de olika ordnarnas och kongregationernas regler äro så olika varandra.³⁰

Avvikande från kanoniska lagens föreskrifter om att man kan inträda som novis i ett kloster vid 15 års ålder, avlägga temporära löften vid 16 års ålder och eviga löften vid 21 års ålder, föreslog kommittéen, att ingen må få upptagas i kloster före 18 års ålder, då individen i allmänhet icke tidigare nått tillräcklig andlig mognad för ett så viktigt avgörande.³¹

Kommittéen önskade vidare, att en klostermedlem som önskade utträda ur kloster, skulle beredas tillfälle därtill utan några svårigheter. Skulle religions- och samvetsfriheten i detta avseende icke iakttagas av katolska kyrkan, borde Kungl. Maj:t återkalla tillståndet att inrätta kloster.

Vidare föreslogo de kommitterade, att offentlig myndighet förbehölls den rätt till insyn och kontroll, som kunde anses erforderlig, liksom de institutioner i fostrande och socialvårdande syfte, vilka kunde komma att drivas av ordnar och kongregationer med anknytning till visst kloster, skulle vara underställda de regler, som gälla för sådana institutioners verksamhet i allmänhet. Ej heller borde klausuren kunna hindra offentlig myndighet att träda i direkt kontakt med dem, som levde inom klostrets murar.³²

Enligt dissenterlagskommittéen borde lagtexten om klostrets inrättande lyda så här: »Kloster må inrättas endast såvitt Konungen därtill giver tillstånd och på de villkor, som därvid bestämmas. Sådant

³⁰ SOU 1949: 20, s. 122 f.

³¹ SOU 1949: 20, s. 123.

³² SOU 1949: 20, s. 124.

tillstånd må av Konungen återkallas, när omständigheterna det föranleda.»³³

Att vissa meningsmotsättningar förefunnos inom de sakkunnigas krets är naturligt. Dock framgår det tydligt av dissenterlagskommittéens betänkande, att de sakkunniga som regel sökte och även lyckades nå samförstånd i de olika frågorna. Beträffande klosterförbudsfrågan lyckades man dock icke nå fullständig enighet. Kommittéordföranden Nordenskjöld, som tydligen företrädde en mer konservativ linje och hade vissa relationer till den franska reformerta församlingen i Stockholm, avgav sålunda ett särskilt yttrande om klosterförbudsfrågan, i vilket han i motsats till övriga kommitterade ville skärpa kontrollen över den med den katolska ordens- och klosterverksamheten likartade kongregationsverksamheten, så att samma villkor skulle komma att gälla för den och liknande verksamhet som för ordnar och kloster i teknisk betydelse. Nordenskjöld ville alltså täppa till den tidigare befintliga luckan i lagen, vilken uppkommit på så sätt att ordens- och klosterförbudet såväl från katolskt som annat håll fattats i betydelse av förbud mot ordnar och kloster enligt den kanoniska rättens definitioner av dessa begrepp, genom vilken lucka en med ordens- och klosterväsendet likartad katolsk verksamhet kunnat bedrivas i Sverige. Kommittéordföranden önskade vidare, att villkoren om ålder vid inträdet i kloster och reglerna för utträde ur kloster skulle inflyta i lagtexten.³⁴

Till ovanstående redogörelse för de kommitterades förslag samt kommittéordförandens särskilda yttrande må fogas den upplysningen, att dissenterlagskommittéen i sitt betänkande även föreslog, att i fråga om inskränkningarna i rätten att förvärva fast egendom skulle för särskilda trossamfund och trossammanslutningar gälla vad som i sådant hänseende vore stadgat för andra föreningar än ekonomiska.³⁵

Söker man analysera innehållet i kommittébetänkandet och i kommittéordförandens skrivelse, finner man, att i dessa två dokument framskymta de huvudprinciper, vilka vi redan haft anledning att observera och om vilka det senare lagstiftningsarbetet och den senare diskussionen i hög grad kom att röra sig. Först och främst finner man *de två frihetsprinciperna*: religionsfrihet för alla trossamfund utan någon som helst inskränkning eller kontroll samt den personliga, individuella frihetens och integritetens princip. Vi erinra oss, huru dessa frihetsprinciper kommo till uttryck såväl i Svenska baptistsamfundets missionsstyrelsens skrivelse år 1944 som i biskopsmötesdebatten 1947. Problemet var tydligen

³³ SOU 1949: 20, s. X.

³⁵ SOU 1949: 20, s. IX o. 114.

³⁴ SOU 1949: 20, s. 375 f.

detta: hur skulle man och skall man handla, om dessa två frihetsprinciper hota att komma i konflikt med varandra, om den beviljade religionsfriheten i praxis komme att inkräkta på den personliga friheten och de personliga rättigheterna och individens rättskapacitet? Man var rädd för att en dylik situation skulle kunna bli aktuell, om kloster skulle komma att inrättas i Sverige. I religionsfrihetens namn föreslå samtliga de kommitterade, att det gällande klosterförbudet skall hävas. Samma ståndpunkt intogo ju även Svenska baptistsamfundets missionsstyrelse samt biskoparna Andræ, Brilioth och Eidem. Man menade, att varje samfund skulle ha rätt att fritt utforma sin religiösa verksamhet. Men i den personliga frihetens namn vill man uppställa vissa villkor för klostrens inrättande. Detta för att skydda individen för otillbörlig påtryckning och andligt tvång m. m. På biskopsmötet 1947 hade, som vi tidigare noterat, biskop Jonzon gjort sig till tolk för denna frihetsprincip. Kommittéordföranden Nordenskjöld påpekar också i sitt särskilda yttrande, att religionsfriheten är en rättighet, som i första rummet tillkommer ej organisationerna utan individerna. Hos samtliga de kommitterade vann alltså den åsikten övertaget, att den personliga friheten bör gå före samfundens religionsfrihet, om denna skulle medföra en begränsning av den individuella friheten eller integriteten.

Till dessa två frihetsprinciper kom så tydligen även den principen, att eventuell frihet ifråga om inrättande av kloster i Sverige skulle gälla framför allt svenska medborgare och motsvara svenska romersk-katolska trosbekännares behov. Man önskade med andra ord icke att utländska medborgare av romersk-katolsk trosbekännelse skulle få möjlighet att fritt inrätta kloster med endast eller till övervägande del utländska medborgare som medlemmar.

Man torde icke utan fog i likhet med reservanterna inom första lagutskottet vid behandlingen av Theresiastiftelsens ansökan om att få grunda ett karmeliterkloster i Glumslöv³⁶ kunna ställa den frågan, om icke den av de kommitterade föreslagna inskränkningen av rätten att inrätta kloster i Sverige i själva verket innebar ett avsteg från religionsfrihetens princip, vilken man för övrigt ville slå vakt om, nämligen att varje trossamfund borde ha rätt att fritt utforma sin religiösa verksamhet. Från religiös synpunkt sett torde det dessutom vara svårt att komma ifrån att talet om att klostren borde stå i viss proportion till antalet svenska romersk-katolska trosbekännare

³⁶ Se nedan s. 172.

samt förslaget om behovsprövning från Kungl. Maj:ts sida varje gång ett nytt kloster skulle inrättas, vittnar om en religiös intolerans, som även strider mot den kristna missionstanken. Hur skulle t. ex. kristen hednamission någonsin kunna bli möjlig, om den föreslagna ordningen skulle tillämpas i varje land, där man ansåg att evangelium borde förkunnas och där man därför önskade starta kristen mission? Man torde även kunna ställa frågan: är den världsliga överheten alltid kompetent att avgöra medborgarnas religiösa behov?

De skäl de kommitterade själva angåvo för sitt förslag, voro, såsom redan nämnts, dels detta att det knappast kunde anses som ett religionsfrihetsintresse att inrätta kloster för utländska medborgare av romersk-katolsk trosbekännelse, dels att dylika kloster skulle te sig som ett främmande inslag i svenskt religiöst liv och dels att de skulle kunna förorsaka religiösa motsättningar. Härvid hänvisade de kommitterade även till den allmänna opinionen, till den misstro gentemot klosterväsendet överhuvud, som fanns och säkerligen skulle komma att finnas i Sverige.

Det är onekligen intressant att konstatera, att detta stycke i kommittébetänkandet om inskränkningen av rätten att inrätta kloster i Sverige återfinnes med endast några mindre, oväsentliga avvikelser i docenten Josefsons ovannämnda promemoria om ordnar och kloster av den 4 december 1947.³⁷ Förslaget i fråga motiveras på samma sätt i promemorian som i betänkandet.

De anförda skälen synas tyda på att såväl promemorians författare som de sakkunniga i dissenterlagskommittéen hyste icke blott farhågor för eventuell framtida inre splittring utan även en icke närmare definierad olust mot katolicismen över huvud — kanske i viss utsträckning betingad av konfessionell bundenhet. Härpå tyder såväl oviljan mot katolska utlänningars fria verksamhet i Sverige som hänvisningen till den allmänna opinionen. Däremot framgår det icke av betänkandet, om de kommitterade i sitt ställningstagande även låtit sig påverkas av den princip, som biskop Cullberg gjorde sig till tolk för i biskopsmötet, nämligen reciprocitetsprincipen: ingen religionsfrihet åt dem som själva icke tillåta någon religionsfrihet. Ej heller nämnes det i betänkandet, om man genom förslaget om det ovillkorliga upphävandet av klosterförbudet önskade begränsa påvemaktens eventuella politiska inflytande här i landet. Såväl reciprocitetsprincipen som frågan om påvemaktens inflytande togos

³⁷ Diss-komm 1949, RA, vol. 3: 12.

emellertid upp till diskussion i den följande debatten kring religionsfrihetslagen.

Till det ovan sagda om de bärande principerna i de sakkunnigas betänkande bör tillfogas, att det framlagda förslaget om villkorligt upphävande av ordens- och klosterförbudet liksom den föreslagna lagtexten rörande klosterns inrättande inneburo en väsentlig inskränkning i den religionsfrihet, de sakkunniga i förslagets allmänna bestämmelser voro villiga tillerkänna landets medborgare. Den andra paragrafen i religionsfrihetslagens allmänna bestämmelser föreslogs sålunda få följande lydelse: »Det stände ock envar fritt att med andra sammansluta sig och sammankomma för religiös gemenskap och verksamhet.»³⁸

Kommittébetänkandet rönt till en början ett gynnsamt mottagande i dagspressen, medan det efter någon tid, sedan man tydligen mer noggrant studerat detsamma, blev utsatt för rätt kritiska kommentarer. Vad ordens- och klosterförbudsfrågan beträffar torde man kunna säga, att den i viss mån kom i skuggan av de stora discussionsfrågorna om kyrkotillhörigheten, utträdes- och inträdesrätten ur och i svenska kyrkan, vigselrätten och förhållandet stat—kyrka. Dock saknades icke kommentarer till kommittéförslaget om klosterförbudets villkorliga upphävande. Gränslinjen mellan klosterförbudets förespråkare och dess motståndare korsade här liksom senare vid riksdagsbehandlingen av frågan 1951 de vanliga partilinjerna. Även om det förekom rent negativa uttalanden om klosterförbudets upphävande torde man kunna säga, att flertalet kommentatorer i likhet med de kommitterade ansågo, att religionsfrihetens princip fordrade förbudets upphävande, även om man i flera fall hade svårt att bemästra sina olustkänslor inför en eventuell vidgad katolsk verksamhet i landet. Av särskilt intresse torde den kommentar få anses vara, som huvudförfattaren av kapitlet om ordnar och kloster i betänkandet, docenten Josefson, gav i Svenska Dagbladet.³⁹ Han skrev där bl. a.:

»Mot det omdebatterade förslaget att det nuvarande klosterförbudet upphäves skulle möjligen kunna invändas, att den romerska kyrkan har mycket rigorösa bestämmelser om utträde ur kloster, varför det skulle vara inkonsekvent att i religionsfrihetens namn släppa in samfund, som ej ha något intresse för den enskildes religiösa frihet. Kommittén har emellertid beaktat denna invändning och förutsatt att den romerska kyrkan vid tillämpningen av reglerna

³⁸ SOU 1949: 20, s. V.

³⁹ Sv. Dagbl. 26/6 1949.

för utträde ur kloster skall lämna sin tribut till religionsfrihetens princip. Kloster skall kunna upprättas endast efter K. M:ts särskilda tillstånd, vilket betyder att ett meddelat tillstånd också kan återkallas. Detta förtäckta hot borde kunna lugna alla dem som oroats av kommitténs inställning till klostren. Det är otvivelaktigt att klosterväsendet utgör ett så betydelsefullt moment i den romersk-katolska kyrkans liv, att klosterförbudet är en väsentlig inskränkning i den religiösa friheten.»

I denna kommentar återfinner man som synes de ovan nämnda frihetsprinciperna, vilka tydligen stodo i centrum för de kommitterade vid utarbetandet av betänkandet, nämligen religionsfrihetens princip, som fordrade förbudets upphävande, samt den personliga frihetens princip, som fordrade vissa garantier för att de personliga fri- och rättigheterna icke skulle trädas för nära. Tyvärr ger emellertid icke heller denna tidningskommentar någon närmare motivering till förslaget om den världsliga maktens prövning före varje eventuell tillståndsgivning.

Förutom denna artikel av R. Josefson må här uppmärksammas även ett par uttalanden om dissenterlagsbetänkandet av biskop T. Bohlin dels i Nya Samhället strax efter det betänkandet utkommit och dels i Västmanlands läns tidning någon månad senare.⁴⁰ Uttalandena i fråga äro intressanta framför allt därför att de bidraga till att ytterligare belysa det svenska episkopatets inställning till frågan om klosterförbudets upphävande. De svenska biskoparnas ovan nämnda delade håg inför den föreslagna lagstiftningsreformen blir ytterligare accentuerad genom dessa tidningsartiklar. Biskop Bohlin kände av tidningsintervjuerna att döma en viss olust inför tanken på klosterförbudets upphävande men ansåg samtidigt att religionsfrihetsprincipen fordrade det. »Av känsloskäl är jag emot men av principiella skäl för att dissenterkommitténs förslag ifråga om fri klosterbildning i vårt land vinner statsmakternas bifall», yttrade biskop Bohlin i Västmanlands läns tidning. Man bör även lägga märke till att i båda intervjuerna förde biskop Bohlin — liksom tidigare i biskopsmötet biskop Cullberg — fram reciprocitetsprincipen i fråga om religionsfriheten. Enligt Nya Samhället skulle biskop Bohlin ha fällt följande yttrande: »Vad så klosterfrågan beträffar så blir den synnerligen delikat av den enkla anledningen att den romerska kyrkan kräver rättighet för kloster av oss i religionsfrihetens namn, den religionsfrihet vi håller på, men som de inte anser vara riktigt. De vill alltså i sina länder inte tillämpa denna

⁴⁰ Nya Samhället 31/5 1949; Västmanlands läns tidning 27/6 1949.

princip på vars grundval vi skall låta dem ha kloster.» Biskop Bohlin ansåg vidare, att man vid upphävandet av det tidigare gällande klosterförbudet skulle se till att staten fick en viss insyn över klostren, så att dessa icke komme att bilda liksom självständiga rätts-samhällen, bli en stat i staten.

Kommittébetänkandet gick på remiss till ett flertal instanser, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarkollegiet, kam-marrätten, statskontoret, statistiska centralbyrån, skolöverstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna, domkapitlen, universitetskans-lern, 1946 års skolkommission och 1949 års folkbokföringssakkun-niga. Dessutom gav man olika samfund och sammanslutningar till-fälle att yttra sig över förslaget.

De flesta remissinstanserna anslöto sig till kommittéordförandens yttrande. Enligt Uppsala domkapitels uppfattning var det nödvän-digt, att den föreslagna, kortfattade lagtexten om klosterförbudets upphävande utvidgades så, att lagtexten åtminstone upptog huvud-punkterna i de grundsatser, enligt vilka Konungens prövning skulle äga rum. Vidare underströk domkapitlet vikten av att begreppet kloster klart definierades i lagtexten för att förebygga ej avsedda tolkningar. Man önskade även, att det skulle angivas, att s. k. eviga löften enligt svensk rättsuppfattning icke fångos anses obetingat gil-tiga för all framtid. Slutligen framförde domkapitlet det önskemålet, att det i lagtexten borde fastslås, att kloster icke borde få inrättas annat än med hänsyn till inhemska romersk-katolska beklännares behov, samt att klostren icke utan Konungens medgivande genom donationer och testamenten skulle få mottaga större egendomar.⁴¹

Teologiska fakulteten vid Uppsala universitet uttalade sitt gillande av kommittéledamöternas förslag om att kloster icke skulle få in-rättas utan Kungl. Maj:ts behovsprövning.⁴² Härutinnan synas fakul-tetsledamöterna ha intagit en med docenten Josefson och kommitté-ledamöterna likartad hållning gentemot katolicismen och kloster-väsendet. Visserligen påpekas det i fakultetens yttrande, att den omständigheten, att klosterlivet icke överensstämde med protestan-tisk religionsuppfattning enligt fakultetens mening icke var tillräck-ligt skäl för att kloster skulle förbjudas i lag, men samtidigt under-

⁴¹ Just.-dep.: Handl. rör. prop. 100/1951, I: 16.

⁴² Just.-dep.: Handl. rör. prop. 100/1951, I: 29. — Vid fakultetssammanträdet var halva antalet ledamöter frånvarande, nämligen professorerna Fridrichsen, Westin, Widengren och Engnell. Av dessa hade emellertid den förstnämnde skrift-ligt meddelat, att han biträdde fakultetens yttrande. De övriga önskade däremot icke instämman i yttrandet.

strykes det, att vissa betänkligheter kunde göra sig gällande i fråga om förbudets upphävande med hänsyn till klostrens betydelse såsom utländska propagandacentra. Det kunde enligt fakulteten icke ur vårt lands synpunkt anses önskvärt, att kloster med utländska klosterbröder anlades i större skala på svensk mark vid en tidpunkt, »då t. ex. klostren förbjudas eller underkastas stränga restriktioner i annat europeiskt land». På grund av dessa betänkligheter biträdde fakulteten kommittéförslaget, att Kungl. Maj:t skulle företaga behovsprövning, innan något nytt svenskt kloster tilläts inrättas. Nya kloster borde få inrättas endast om det var av behovet påkallat med hänsyn till inhemska romersk-katolska trosbekännares behov. — I likhet med Uppsala domkapitel tog teologiska fakulteten även upp frågan om eventuellt blivande klosters rätt att förvärva egendom. Härvid framfördes det önskemålet, att Kungl. Maj:t borde stipulera uttryckligt förbud mot avgivande av sådana förhandsförbindelser, inträdeslöften, enligt vilka den egendom, som ordensmedlem erhåller efter avgivandet av de eviga löfthena, skall tillfalla klostret. Enligt fakultetens åsikt låge »det något icke helt tilltalande i tanken, att svenska millionförmögenheter automatiskt på grund av antydda klosterföreskrift skulle kunna övergå i klosters ägo».

Teologiska fakulteten i Uppsala underströk vidare i likhet med Uppsala domkapitel nödvändigheten av att termen kloster definierades i lagtexten, emedan det i annat fall kunde bli såsom det tidigare varit, att termen kloster gavs en så snäv betydelse, att det trots gällande klosterförbud vore möjligt att i Sverige utan kontroll upprätta munk- och nunnehus, emedan dessa icke voro kloster i teknisk mening. Fakulteten ansåg, att dissenterlagens bestämmelser angående kloster borde tillämpas på varje sluten, gemensam bostad för medlemmar av en orden eller en klosterkongregation, varest medlemmarna efter avläggande av klosterlöften leva enligt en gemensam regel. — Man torde här kunna observera likheten mellan teologiska fakultetens i Uppsala önskade definition av begreppet kloster och den ovan nämnda schweiziska lagstiftningens.⁴³ — Teologiska fakulteten strävade tydligen i detta avseende att i likhet med kommittéordföranden Nordenskjöld täppa till de tidigare existerande luckorna i lagen, så att man fick icke blott kloster i teknisk mening utan även med kloster likartad verksamhet under kontroll.

Skolöverstyrelsen, som för övrigt utan närmare motivering förklarade sig ha svårt att finna klosteridéen överensstämmande med

⁴³ Se ovan s. 143.

religionsfrihetens egentliga innebörd — det synes troligt, att man härvid tänkt på den ovannämnda personliga frihetens princip — och länsstyrelsen i Jönköpings län föreslog, att åldersgränsen för inträde i kloster skulle sättas till 21 år, medan Stockholms domkapitel föreslog, att intagning i kloster icke skulle få ske före 21 års ålder och avläggandet av eviga löften icke förrän vederbörande fyllt 25 år.⁴⁴ Stockholms domkapitel ifrågasatte även i likhet med dissenterlagskommittéordföranden samt de flesta remissinstanserna, om icke bestämmelserna rörande åldersgränserna för inträde i kloster och avläggande av klosterlöften samt rätten till utträde ur kloster borde inflyta i lagtexten. — Skolöverstyrelsen motiverade sitt förslag därmed, att bl. a. av mentalhygieniska skäl borde ungdom icke tillåtas att före myndighetsåldern taga ett så avgörande steg. Länsstyrelsen i Jönköpings län menade å sin sida, att väl borde barn i åldern 18—21 år kunna upptagas i kloster som noviser, men klosterlöftena borde förbehållas endast myndiga personer på grund av det betydande psykiska tvång ett sådant löfte kunde förutsättas medföra.

Klosterförbudets upphävande avstyrktes helt av överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Örebro län, Evangeliska fosterlandsstiftelsen, Missionssällskapet bibeltrogna vänner samt reservanterna inom juridiska fakulteten i Lund och Större akademiska konsistoriet i Lund.⁴⁵ Man torde härvidlag särskilt böra notera motiven för överståthållarämbetets avstyrkande.⁴⁶ Överståthållarämbetet följde i första hand en linje, som hade till mål att slå vakt om och skydda individens personlighetsdaning och dess personliga frihet.

»Den stränga isoleringen från yttvärlden och den ständiga sammanlevnaden av ett antal personer underkastade lydnadsplikt skapa förutsättningar för samfundets ledning att på ett för svensk samhällsuppfattning främmande sätt hos klostrens medlemmar inpränta det egna samfundets åskådningar, samtidigt som medlemmarna i stort sett undandragas de åsiktsbildande krafter, som i livet utom klostren verka genom olika meningars brytande under samtal med arbetskamrater och andra människor om vad som händer och planeras i samhället», hette det i överståthållarämbetets skrivelse. »Rätt att fritt få uttala sin mening, även om den står i motsats till andras, och praktisk möjlighet att utsättas för att få sina egna uttalade meningar bemötta från andras sida äro väsentliga sidor i den process varigenom danas människor med sådan förmåga av självständigt tänkande, som är förutsättningen för en utvecklad demokrati.»

⁴⁴ Just.-dep.: Handl. rör. prop. 100/1951, I: 7, 10, 28.

⁴⁵ Just.-dep.: Handl. rör. prop. 100/1951; I: 8, 14, 66, 68, 29.

⁴⁶ I: 8.

Överståthållarämbetet föreställde sig att klostrens medlemmar voro undandragna denna process. — Ett annat motiv för avstyrkandet var, att överståthållarämbetet befarade, att det skulle kunna uppstå slitningar i förhållandet till de främmande religionsbekännarnas kyrkliga myndigheter, om Kungl. Maj:t efter behovsprövning skulle meddela tillstånd i varje enskilt fall vid inrättandet av kloster.⁴⁷

Juridiska fakulteten i Uppsala pekade på den lucka i lagen, som redan tillät dem som ville, att bilda kommuniteter och verka i likhet med klostermedlemmar i egentlig mening, och ifrågasatte i anledning härav om det förelåg något grundat religionsfrihetskrav.⁴⁸ Endast rättslig avspärrning från samhället vore förbjudet. För övrigt gick man på den renodlade religionsfrihetens linje och föreslog, att förbudet antingen skulle kvarstå oförändrat eller fullständigt upphävas men däremot icke upphävas villkorligt. Under hänvisning till det av de kommitterade anförda skälet, att man även i framtiden hade att räkna med en viss misstro inom vissa kretsar av det svenska folket gentemot klosterväsendet samt därtill att de gällande förbuden syntes vara djupt grundade i svensk rättsuppfattning, ifrågasatte juridiska fakulteten, om det vore välbetänkt att villkorligt upphäva klosterförbudet. — Man torde kunna säga, att de anförda skälen för fakultetens tveksamhet voro rätt vagt definierade.

På katolskt håll var man nu liksom för övrigt även 1944 förstående för att man ville skydda individens frihet och därmed för kravet på högre inträdesålder.⁴⁹ Vad det föreslagna tillståndsförfarandet för övrigt beträffade kan man notera, att den apostoliske vikarien och det apostoliska vikariatsrådet icke ansågo något dylikt tillståndsförfarande av behovet påkallat. Man menade t. o. m., att ett upphävande av förbudet skulle bli illusoriskt, om man krävde svensk majoritet bland klostermedlemmarna från början. För att grunda

⁴⁷ Länsstyrelsen i Örebro län, Evangeliska fosterlandsstiftelsen och Missions-sällskapet bibeltrogna vänner avstyrkte förslaget om ett villkorligt upphävande av klosterförbudet på grund av såväl konfessionella som principiella skäl. Länsstyrelsen i fråga framhöll bl. a., att klosterväsendet stred mot svensk tradition och var oförenligt med protestantisk uppfattning. Dessutom ansågo länsstyrelsen och Evang. fosterlandsstiftelsen, att klosterförbudets upphävande skulle innebära en kränkning av religionsfrihetens idé, då klosterväsendet var oförenligt med den personliga frihetens princip. — Reservanterna inom den juridiska fakulteten i Lund, professor Olivecrona och docenten Stjernquist, avstyrkte förslaget om klosterförbudets upphävande i Sverige på grund av att enligt deras mening tillräckliga skäl därför icke framförts samt under hänvisning till förhållandena i Schweiz, där nya kloster icke må inrättas och en gång upphävda icke må återställas.

⁴⁸ Just.-dep.: Handl. rör. prop. 100/1951, I: 29. — På anmodan av dekanus hade professor Halvar Sundberg uppsatt yttrandet i ärendet.

⁴⁹ Just.-dep.: Handl. rör. prop. 100/1951, I: 42.

kloster i Sverige behövdes nämligen internationellt katolskt stöd och erfarna ledare, något som icke kunde erhållas i Sverige. Dessutom trodde man icke, att något moderkloster ville starta ny verksamhet här i landet, om tillståndet kunde återkallas när som helst. Det borde angivas, att tillståndet kunde återkallas endast om villkoren icke uppfylldes. — Man framhöll vidare, att utlänningsars vistelse i svenska kloster väl borde regleras av utlänningslagarna och icke av religionsfrihetslagen. Beträffande utträdet ur kloster påpekade man, att ett löfte slutes mellan tvenne parter och att den ena parten icke utan vidare kunde bryta detta löfte, dock kunde varje klostermedlem räkna med att bli löst från avgivet löfte, ty ingen orden eller kloster önskade behålla en sådan medlem. I sitt yttrande över lagförslaget framhöll apostoliske vikarien och det apostoliska vikariatsrådet i Sverige vidare, att redan på grund av statens allmänna lagar hade ett kloster ingen möjlighet att kvarhålla någon där emot vederbörandes vilja.

Märkligt nog finner man i detta sistnämnda remissvar ingen kommentar till de kommitterades förslag, att Kungl. Maj:t vid eventuell tillståndsgivning till inrättande av kloster bör förbehålla offentlig myndighet rätten till insyn och kontroll och möjlighet att träda i direkt kontakt även med dem som leva inom klostrets murar. Då ett privatbrev av den 22/8 1949 från påvlige kammarherren Monsignore David Assarsson, som finnes bevarat i det apostoliska vikariatets arkiv i Stockholm, synes ha spelat en viss roll vid utformningen av det katolska remissyttrandet, kan den uteblivna kommentaren till denna passus i dissenterlagförslaget möjligen ha berott på att Monsignore Assarsson i det nämnda brevet skriver: »Så vitt jag kan förstå finns ingen anledning att hindra 'offentlig myndighet' från en viss 'insyn och kontroll' i klostren. Vi har ju ingenting att dölja. — Tvärtom vore det bästa sättet att få den inrotade misstron mot klostren som också kommitterade talar om att småningom försvinna.»⁵⁰ — Innehållet i detta brev tyder ovedersägligen på att man åtminstone inom vissa katolska kretsar här i Sverige icke hyste några farhågor för den föreslagna kontrollverksamheten från de världsliga myndigheternas sida. Man synes inom dessa katolska kretsar icke ha oroats av tanken på denna offentliga kontrollverksamhets för den katolska kyrkan och i synnerhet för de katolska klostren eventuellt ogynnsamma effekt, om vid ett regimskifte den högsta världsliga myndigheten i landet komme att intaga en religions- eller spe-

⁵⁰ Handl. fr. Apost. vik.: Diss-komm.

ciellt katolsk-fientlig hållning. Icke heller synes man ha oroats av tanken, att denna kontrollverksamhet skulle kunna komma att utformas på ett ur katolsk synpunkt sett icke önskvärt sätt.

Av justitiedepartementets arkivmaterial framgår det, att man under det fortsatta lagarbetet följde samma huvudprinciper, som tidigare varit vägledande för dissenterlagskommittéen. Dock försökte man närmare precisera problemställningarna och grundligare bearbeta de frågor, som kunde bli aktuella vid ett upphävande av klosterförbudet. Ett tydligt bevis härpå är en promemoria av den 3 maj 1950, utarbetad av dåvarande hovrättsassessorn Thyresson.⁵¹ Den behandlar den kanoniska lagens rättsverkan i förhållande till svensk lag och svensk rättsuppfattning. Här förklaras, att ordnar och kloster äro underkastade borgerlig lag och enligt svensk internationell privaträtt torde en orden, ett kloster, lyda under lagen i det land, där den har sitt säte, d. v. s. där ordens- eller klosterledningen är förlagd. Den sålunda bestämda lagen utgör ordens personalstatut, enligt vilket det avgöres om orden är en juridisk person eller ej. »Är en orden rättssubjekt enligt personstatutet, bör den erkännas såsom juridisk person även av svensk domstol. En orden torde vara att anse som ideell förening — eller möjligen stiftelse.» — Skulle ordens- och klosterförbudet upphävas, komme klostren och ordnarna sålunda att få förvärva egendom enligt samma lagar, som gälla för stiftelser, om ej annat lagstiftades eller meddelades i samband med Kungl. Maj:ts tillståndsgivning — en otänkbar rättighet så länge förbudet fanns kvar. Inländska ordnar skulle vid ett eventuellt hävande av det gällande ordensförbudet i fråga om förvärv av fast egendom bli underkastade 1925 års lag rörande förbud i vissa fall för bolag, förening och stiftelse att förvärva fast egendom. Utländska ordnar komme i så fall att bli underkastade 1916 års lag om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom, gruva eller aktier i vissa bolag. — Beträffande testamentsgåvor och dylikt gällde jämlikt 1937 års lag om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo 1 kap. 5 §, att de måtte prövas enligt svensk lag. En speciell prövning vore emellertid nödvändig, om det såsom förhållandet är i vissa länder bleve lagstadgat, att ordnar och kloster icke fingo mottaga testamenterad egendom.

Thyresson framhåller även i sin promemoria, att ordenslöftena om fattigdom och kyskhet, vilka enligt kanonisk rätt innebära ett

⁵¹ Just.-dep.: Handl. rör. prop. 100/1951, II: diverse.

»avstående från rättskapacitet och därmed från rättshandlingsförmåga», äga civilrättsliga verkningar endast om den borgerliga lagen tillerkänner dessa kanoniska löften någon rättsverkan. Så är emellertid icke förhållandet i Sverige.

I denna promemoria fastslås alltså de allmänt vedertagna rättsliga normerna att för svenska medborgare i Sverige gäller alltid svensk allmän lag och att främmande rätters lagbestämmelser må följas i fråga om utlänningar eller främmande trosbekännare, om detta anses lämpligt och de icke strida mot det egna landets lagar eller den inhemska rättsuppfattningen. I senare fallet gäller civilrättsligt den inhemska lagen och rättsuppfattningen, såvida icke särskilda internationella konventioner träffats, vilka äro rättsligt bindande.

Bakom denna promemoria skymtar man som synes samma spörsmål, som tidigare voro aktuella för dissenterlagskommittéen, nämligen huruvida en svensk medborgares fri- och rättigheter skulle komma att kränkas genom klosterlöftena.

Det förslag till ny religionsfrihetslag, som lades fram för 1951 års riksdag byggde på det tidigare betänkandet och senare utredningsarbete.⁵² Det framgår av departementschefens, justitieminister Zetterberg, yttrande i statsrådet den 12 januari 1951, att de bärande principerna i förslaget om upphävande av det tidigare gällande ordens- och klosterförbudet varit desamma som vi tidigare här observerat i dissenterlagskommittéens betänkande, nämligen religionsfrihet för alla trossamfund att fritt utforma sitt gudstjänstliv och sin religiösa verksamhet men samtidigt skydd för den personliga friheten. — Man må lägga märke till att även reglerna för den kanoniska lagens rättsverkan anfördes av justitieministern vid föredragningen av religionsfrihetslagförslaget den 12 januari 1951. Under hänvisning till klosterväsendets karaktär av en främmande företeelse i nutida svenskt samhällsliv föreslog departementschefen i överensstämmelse med dissenterlagskommittéens förslag, att klosterförbudet icke skulle hävas villkorslöst. Det syntes departementschefen lämpligt, att eventuell blivande klosterverksamhet kontrollerades av de världsliga myndigheterna och att i anledning därav nya kloster måtte få inrättas endast efter Kungl. Maj:ts prövning av omständigheterna och tillståndsgivning. Samtidigt som departementschefen sålunda förordade en tillståndsgivning efter Kungl. Maj:ts prövning,

⁵² Kungl. Maj:ts proposition nr 100. Bihang till riksdagens protokoll 1951. I saml. Nr 100.

uttalade han emellertid som sin åsikt, att frågan om utlänningars vistelse i svenska kloster kunde förbigås, då det fanns andra lagbestämmelser för utlänningskontrollen. Departementschefens yttrande på denna punkt sammanföll, som synes, i hög grad med den mening, som tidigare framförts av apostoliske vikarien och apostoliska vikariatsrådet. — Justitieminister Zetterberg hade tagit de ovannämnda remissinstansernas önskemål om höjd inträdes- och löftesålder ad notam, och i sitt yttrande i anledning av propositionen framhöll departementschefen, att det lämpligen borde föreskrivas såsom villkor för tillstånd att inrätta kloster, att den som önskade inträda i kloster skulle ha uppnått 21 års ålder och att ingen finge avlägga s. k. eviga löften, innan han fyllt 25 år. Justitieministern angav här alltså samma åldersgränser som tidigare föreslagits av skolöverstyrelsen, länsstyrelsen i Jönköpings län samt Stockholms domkapitel. På lagrådets inrådan⁵³ hade i överensstämmelse med dissenterlagskommittéordförandens och de flesta remissinstansernas önskemål åldersgränsen för inträde i kloster angivits i den föreslagna lagtexten liksom även det från katolskt håll framförda önskemålet, att klostertillstånd kunde återkallas endast om man vid klosterverksamheten åsidosatte given lag eller författning eller av Kungl. Maj:ts uppställda villkor.⁵⁴

Departementschefen berörde vid sin föredragning även de ditintills gällande bestämmelserna om förbud för främmande trosbekännarens församlingar, inrättningar och stiftelser att utan Kungl. Maj:ts tillstånd förvärva och besitta fast egendom i riket, vilka bestämmelser till sin natur voro strängare än de regler, som i allmänhet gällde om bolags, förenings eller stiftelses rätt att förvärva fast egendom. Justitieministern ansåg emellertid det icke föreligga något skäl att bibehålla dessa särskilda bestämmelser för de religiösa samfunden i fråga om jordförvärv.⁵⁵

Klosterfrågans behandling i riksdagen, såväl i särskilda utskottet⁵⁶ som i kamrarna,⁵⁷ medförde i sak icke så mycket nytt, även om det uppstod en livlig debatt, under vilken man även i flera fall rätt prin-

⁵³ Bihang t. riksdagens protok. 1951. 1 saml. Nr 100.

⁵⁴ Det lagförslag, som upprättats inom justitiedepartementet och över vilket lagrådet hade att yttra sig, hade följande lydelse: »Kloster må inrättas endast med Konungens tillstånd och på de villkor Konungen föreskriver». — Bihang t. riksdagens protok. 1951. 1 saml. Nr 100.

⁵⁵ Bihang t. riksdagens protok. 1951. 1 saml. Nr 100, s. 160.

⁵⁶ Särskilda utskottets utlåtande nr 1. Bihang t. riksdagens protok. 1951. 11 saml. Nr 1.

⁵⁷ Riksdagens protokoll, första kammaren, 1951, nr 20, och andra kammaren, 1951, nr 20.

ciplöst gav uttryck för gammal, djupt inrotad misstro till klosterväsendet och katolicismen. I några motioner hade ett antal riksdagsledamöter också föreslagit att gällande klosterförbud skulle bibehållas.⁵⁸ Det man framför allt bör lägga märke till beträffande behandlingen i riksdagen av det framlagda lagförslaget är detta, att frågan om klosterförbudet såväl i det särskilda utskottet som i riksdagens båda kamrar sammankopplades med konventionen om de mänskliga rättigheterna, som riksdagen då antagit. Man menade, att konventionens antagande även måste innebära ett upphävande av klosterförbudet. Förr landshövdingen R. Sandler gick så långt, att han menade, att klosterfrågan redan var avgjord i och med antagandet av den nämnda konventionen.

Ytterligare framhöll särskilda utskottet önskvärdheten av att Kungl. Maj:t hörde riksdagen om de särskilda villkoren, när inrättandet av kloster för första gången bleve aktuellt i Sverige.

Även om majoriteten av medlemmarna i särskilda utskottet tillstyrkte antagandet av lagförslaget om klosterförbudets villkorliga upphävande, reserverade sig dock två utskottsmedlemmar däremot, nämligen den socialdemokratiska riksdagsledamoten fru N. Eriks-son i Stockholm samt högerrepresentanten herr E. Staxäng i Göteborg. Som motiv för reservationen angåvo de dels, att gällande klosterförbud var så djupt grundat i svensk rättsuppfattning, att det icke kunde vara välbetänkt att upphäva detsamma, och dels, att verklig personlig religionsfrihet snarare hindrades än främjades genom införandet av kloster, i det religionsfrihetens idé kränktes av de hinder, som sannolikt skulle komma att uppställas för den, som en gång avgivit klosterlöftet men som därefter ville bli befriad därifrån.⁵⁹ — Reservanterna anförde alltså som motiv, dels ett av de skäl juridiska fakulteten i Uppsala åberopade, och dels den personliga frihetens princip. — Dessutom påpekade dessa reservanter, liksom tidigare juridiska fakulteten i Uppsala, att katolska ordensmedlemmar även under gällande klosterförbud besutto viss verksamhetsfrihet, även om förbudet vore ett hinder för den rättsliga avspärrningen från samhället. — Av reservanternas senare yttranden i riksdagsdebatten framgår, att såväl en viss konfessionalism som rädsla för eventuell framtida andlig och inrepolitisk splittring och kamp om själarna påverkat deras ställningstagande till klosterförbudsfrågan.

⁵⁸ Motion I: 373 av herr Lundgren, I: 379 av herr Boo m. fl., II: 494 av herr Andersson i Ronneby m. fl.

⁵⁹ Bihang t. riksdagens protok. 1951. 11 saml. Nr 1.

I riksdagens Första kammare försvarade de socialdemokratiska ledamöterna F. I. Boo från Borås, N. J. Elowsson från Kristianstad och f. statsrådet J. A. Forslund den av dem och tre andra socialdemokratiska kammarledamöter undertecknade motionen med yrkande om att riksdagen måtte avslå förslaget om upphävande av klosterförbudet. Herr Boo framhöll härvid, att ett villkorligt upphävande av förbudet innebar ingen fullständig frihet. Då vore det bättre med ett klart förbud. Förslaget om bibehållande av klosterförbudet motiverades därefter dels efter samma linjer som tidigare skett av de två ovannämnda reservanterna i särskilda utskottet och dels genom omnämmandet av reciprocitetsprincipen: katolska kyrkan lade själv icke i dagen någon förståelse för våra demokratiska traditioner. Herr Elowsson å sin sida varnade för att giva katolska kyrkan ännu större frihet här i landet än vad den redan hade. Katolska kyrkan var nämligen enligt herr Elowsson icke blott »en religion, utan även en politisk rörelse». »Den är en politisk rörelse, som har diplomatiska förbindelser med inte mindre än 40 länder. Den är en politisk rörelse, som har sitt överhuvud i påven i Rom och som strävar efter universalitet både när det gäller religionsutövning, såsom herr Herlitz framhöll, och när det gäller politiskt inflytande. Detta politiska inflytande använder man i varje land på det sätt som passar förhållandena där.» Herr Elowsson pekade i detta sammanhang på den katolska kyrkans aktivitet och stora framgångar i ett flertal europeiska och icke-europeiska länder.

Den sistnämnde motionärens motivering är utan tvekan värd särskild uppmärksamhet, då här framföres en aspekt på katolska kyrkans verksamhet och väsen, vilken såsom ovan påpekats måhända även tidigare spelat en viss roll vid utformandet av lagförslaget men som icke tidigare klart uttalats. Denna hänvisning till den katolska kyrkans politiska betydelse förekom för övrigt även i herr Forslunds anförande.

Det har ovan framhållits, att särskilda utskottets ordförande Sandler i riksdagsdebatten framförde den åsikten, att klosterfrågan i själva verket redan var avgjord i och med antagandet av konventionen om de mänskliga rättigheterna. Man torde emellertid även böra uppmärksamma samme riksdagsledamots klara framställning av de frihetsprinciper, som tidigare här omnämnts såsom de huvudprinciper, vilka såväl dissenterlagskommittéen som justitiedepartementet följde vid utarbetandet av förslaget till ny dissenterlag. »Det som syntes utskottet vara det viktiga i detta sammanhang», sade herr

Sandler, »har varit att skapa nödvändiga garantier för att inte *en* frihet skall slå ihjäl en annan medborgerlig frihet, d. v. s. garantier för att, även om man medger förefintligheten av klosterväsen här i landet, svenska medborgares personliga integritet skall skyddas. Det bör väl inte vara så omöjligt att förstå detta, att friheten att gå i kloster inte bör få förkväva annan medborgerlig frihet, inbegripet friheten att utträda ur klostret. Det är detta som har synts utskottet vara angeläget, och vi ha därför funnit det vara riktigt att, såsom propositionen förordar, göra klostrets inrättande beroende av en tillståndsprövning.» — Som svar på herr Boos fråga, om ett villkorligt upphävande av klosterförbudet, vilket icke innebar klosterförbudets fullkomliga slopande, kunde anses sammanfalla med innehållet i konventionen om de mänskliga rättigheterna, yttrade herr Sandler, att »det inte kan vara fråga om intrång i den religiösa friheten, om man kräver en prövning, som åstadkommer att den ena friheten — den religiösa friheten — inte förtrampar en annan medborgerlig frihet».

I klosterförbudsdebatten i riksdagens båda kamrar framfördes även de argument mot förbudets upphävande, som överståthållar-ämbetet anförde i sitt remissyttrande, att klosterlivet icke möjliggjorde en fri åsiktsbildning utan i stället utsatte medlemmarna för visst andligt tvång.⁶⁰

Under klosterfrågans behandling i riksdagens andra kammare framhöll statsrådet Zetterberg som sin åsikt, att bakom motståndet mot förbudets upphävande förefanns en känslolinställning gentemot katolicismen som var mer påverkad av Fältskärns berättelser än av förnuftsskäl. Detta påstående bekräftades i viss mån av den socialdemokratiska reservanten inom särskilda utskottet, fru Eriksson i Stockholm, som höll med justitieministern om att bl. a. en viss konfessionalism nog gjorde sig gällande i motståndet mot kloster. — Justitieministern underströk för övrigt ännu en gång, att vid en eventuell konflikt mellan de båda tidigare nämnda frihetsprinciperna — varje trossamfunds rätt att fritt utöva sin religion samt den enskilde medborgarens rätt till personlig frihet — måste den sistnämnda frihetsprincipen ha företräde framför den förstnämnda.

En parallellföreteelse till reaktionen inför den föreslagna religionsfrihetslagen i riksdagens båda kamrar finner man i de samtida presskommentarerna. Där förekommo förespråkare för såväl förbudets

⁶⁰ Yttranden i första kammaren av hrr P. G. Lundgren i Umeå och K. J. Olsson i Örebro samt i andra kammaren av fru N. Eriksson i Stockholm.

bibehållande⁶¹ som för dess upphävande.⁶² Dock synas de flesta pressrösterna trots uttalad förståelse för förbudets förespråkare i riksdagen och trots all mer eller mindre klart utalad misstro mot katolicismen ansett, att religionsfrihetsprincipen fordrade ett villkorligt upphävande av klosterförbudet.⁶³

Trots alla de betänkligheter, som under riksdagsdebatterna framfördes mot klosterförbudets upphävande, antogs Kungl. Maj:ts proposition med stor majoritet av båda kamrarna.⁶⁴ Sedan lagrådet behandlat det av riksdagen antagna lagförslaget och därvid lämnat detsamma utan erinran, beslöts i statsråd den 15 juni 1951, att förslaget såvitt angick 6—16 §§ jämte vissa stycken av övergångsbestämmelserna skulle föreläggas kyrkomötet. Då 5 § i den föreslagna religionsfrihetslagen, d. v. s. klosterparagrafen, icke var av kyrkolags natur, förelades icke denna paragraf kyrkomötet för godkännande. Detta till trots föreslog kyrkomötesledamoten Magnus Danell i en motion att kyrkomötet måtte i underdånighet hos Kungl. Maj:t anhålla, att klosterförbudet måtte bibehållas även i den nya religionsfrihetslagen. Kyrkolagsutskottet upptog emellertid icke motionen till prövning, och den föranledde icke någon kyrkomötets åtgärd.⁶⁵

Den nya religionsfrihetslagen utfärdades den 26 oktober 1951, varvid 5 § fick följande lydelse: »Kloster må inrättas endast med Konungens tillstånd och på de villkor Konungen föreskriver. — Ej må någon upptagas i kloster, förr än han fyllt tjuuguett år. — Åsidosättes vid klosterverksamhet lag eller författning eller villkor som Konungen föreskrivit eller drives klostret uppenbart i strid mot vad som var förutsatt, då tillståndet gavs, äger Konungen återkalla tillståndet.»

⁶¹ Ex: Svenska Morgonbladet 26/4 1951 (rektor B. J:son Ernestam), Sydöstra Sverges Dagblad 9/4 1951 och Skånska Dagbladet 22/5 1951.

⁶² Ex: Arbetarbladet 26/1 1951, Arbetaren 6/4 1951, Östgöten 24/3 1951; se även Stockholmstidningen 22/1 1951, Arbetet 20/5 1951, Göteborgs-Tidningen 20/5 1951, Värmlands Folkblad 22/5 1951 (prosten H. Hallén), Hallandsposten 22/5 1951, Helsingborgs Posten 21/5 1951, Östgöten 22/5 1951, Västerbottens-Kuriren 22/5 1951, Arbetarbladet 21/5 1951.

⁶³ Ex: Öresunds-Posten 31/3 1951, Nyaste Kristianstadsbladet 31/3 1951, Morgontidningen 2/4 1951, Aftontidningen 31/3 1951, Svenska Morgonbladet 18/4 1951 (riksdagsman A. Gustafsson), Ny Tid 10/4 1951, Jönköpings Posten 16/5 1951, Sydsvenska Dagbladet Snällposten 20/5 1951, Öresunds-Posten 21/5 1951.

⁶⁴ Första kammaren: 81 ja-röster, 41 nej-röster, 9 avstodo.

Andra kammaren: 113 ja-röster, 63 nej-röster, 11 avstodo.

⁶⁵ Allmänna kyrkomötets protokoll 1951 nr 7; Bihang till allmänna kyrkomötets protokoll 1951, andra samlingen, nr 8; Bihang . . . , tredje samlingen, 1 avdelningen, kyrkolagsutskottets betänkande nr 20.

Det torde vara uppenbart, att denna 5 § i 1951 års religionsfrihetslag innebär en inskränkning av vad som stadgas i §§ 1—2 i samma lag, vilka paragrafer ha följande lydelse: 1 § »Envar äger rätt att fritt utöva sin religion, såvitt han icke därigenom stör samhällets lugn eller åstadkommer allmän förargelse». 2 § »Det står envar fritt att för religiös gemenskap deltaga i sammankomst och sammansluta sig med andra». — Motiveringen för denna begränsning av religionsfriheten torde ha framgått av den ovan givna redogörelsen av ärendets behandling samt analysen av kommittébetänkandet av år 1949. Här må tillfogas endast en kortare kommentar. Som ovan anförts, framhöll särskilda utskottets ordförande Sandler i ett svar till riksdagsman Boo, att det villkorliga upphävandet av klosterförbudet icke strede mot den religiösa frihetens princip. Det torde emellertid obestriddligen vara så, att ur den renodlade religionsfrihetsprincipens synpunkt sett strider det villkorliga upphävandet av förbudet mot religionsfriheten, något som redan juridiska fakulteten i Uppsala framhöll i sitt remissvar och som även riksdagsman Boo m. fl. anförde i sin motion samt under debatten i riksdagens Första kammare. Enligt den sistnämnde riksdagsledamotens åsikt förelåg en »ganska klar motsättning» mellan religionsfrihetslagens två första paragrafer och dess femte. »Skillnaden mellan den bestämmelse, som föreslås i propositionen liksom från utskottets sida», sade riksdagsman Boo, »och det förbud, som vi förordade, är bara en gradskillnad». Även fru N. Eriksson i Stockholm kom i ett av sina anföranden i Andra kammaren in på liknande tankegångar, då hon yttrade: »Enligt min mening kan man inte tala om religionsfrihet genom den förändring som nu sker. Men det är ändå sympatiskt att man har rubricerat lagen såsom en religionsfrihetslag, ty då har man väl däri inlagt en önskan om religionsfrihet.» — Det synes som om Sandler framställde ett mer välgrundat och mer nyanserat påstående, då han under riksdagsdebatten yttrade:

»Det har under denna debatt redan ställts frågan, om denna lagstiftning förtjänar namnet religionsfrihetslag. Utskottet har självt ställt sig den frågan och har inte besvarat den utan vidare utan först efter åtskillig eftertanke. I den frågeställningen bör nog lagkomplexet tas i betraktande i dess helhet. Utskottet uttalar för sin del, att det här inte är fråga om att genomföra religionsfrihet en gång för alla och till fullo. I anslutning till departementschefens uttalande säges det, att den nya lagstiftningen 'fullföljer den mera begränsade uppgiften, att i åtskilliga hänseenden, där lagstiftningen kan anses föråldrad, anpassa denna till nutida uppfattning', och ut-

skottet fortsätter: 'Först sedan nu föreslagna lagändringar genomförts torde det bli möjligt att överblicka, i vad mån ytterligare lagstiftning är påkallad för att tillgodose det syfte som eftersträvas genom förslaget'.» Möjligen hade Sandler här det långt större problemet stat—kyrka i tankarna, men hans ord torde kunna tillämpas även på lagförslagets femte paragraf.

Den slutliga lagtexten rörande klosters inrättande innehöll såsom framgått av det ovanstående ingen definition av begreppet kloster, såsom teologiska fakulteten i Uppsala och Uppsala domkapitel önskat. Det synes troligt, att man icke ville fixera begreppet kloster för framtiden och därmed eventuellt möjliggöra ett kringgående av lag. Det föreligger ju ofta risk för att en dylik begreppsdefinition blir alltför snäv. Det torde emellertid icke vara tvivel underkastat att man vid eventuell framtida prövning inför domstol av något anmält brott mot femte paragrafen i religionsfrihetslagen eller när man i något annat sammanhang får anledning pröva vad som menas med kloster, följer allmän praxis och vid avgörandet av vad som bör anses vara ett kloster går tillbaka till bl. a. det som departementschefen yttrade vid föredragningen i statsrådet:

»Då sålunda enligt min mening Kungl. Maj:ts tillstånd bör krävas för anläggande av egentliga kloster men icke för andra religiösa institutioner, torde det vara av vikt att jag närmare utvecklar vad jag åsyftat med begreppet kloster. Redan av det föregående framgår att därmed avsetts en institution, vars medlemmar avlägga löften att iakttaga bestämda levnadsregler. Vidare förutsättes att medlemmarna leva tillsammans i avskildhet från yttervärlden. En institution, som icke uppfyller detta krav, t. ex. ett gemensamt hem för personer som ägna sig åt församlingsarbete, sjukvård eller dylik verksamhet bland andra människor, är således icke något kloster. I begreppet kloster måste dessutom inläggas att fråga är om en institution av en viss storlek. De skäl jag i det föregående anfört för en kontroll över klosterverksamheten gälla huvudsakligen endast då fråga är om en institution med ett större antal medlemmar. Enligt den kanoniska lagen fordras sex medlemmar för att en ordnad romersk-katolsk klosterinrättning, ett 'domus formata', skall föreligga. Detta stadgande synes innehålla ett lämpligt mått att efterlikna, även då det gäller att bestämma den minsta storleken av en inrättning, som enligt svensk lag skall kunna betraktas såsom kloster. Huruvida den organisation som upprättar eller driver inrättningen kallar sig orden eller kongregation, torde i detta sammanhang vara utan betydelse.»

Man torde lägga märke till den principiella likheten mellan denna definition och teologiska fakultetens i Uppsala och Uppsala domkapitels yttranden i remissvaren över betänkandet av år 1949. Teo-

logiska fakulteten i Uppsala ansåg det ju vara lämpligt, att lagens bestämmelser rörande kloster tillämpades på varje sluten, gemensam bostad för medlemmar av en orden eller en klosterkongregation, varest medlemmar efter avläggande av klosterlöften leva enligt en gemensam regel. Likheten härutinnan med den schweiziska lagstiftningen har redan ovan påpekats.

Justitieministerns tolkning av begreppet kloster samt hans yttrande för övrigt torde innebära, att det är omöjligt att i Sverige utan tillstånd inrätta ett kloster eller en klosterliknande institution vare sig man sedan benämner det kloster eller något annat. I den mån en förekommande verksamhet och livsform kan betecknas som kloster på grund av dess överensstämmelse med den givna tolkningen av begreppet kloster, där lärers också 5 § religionsfrihetslagen skola komma att tillämpas, oberoende av om det är fråga om en stiftelse, en kongregation, en munk- eller nunneordens verksamhet. Härutinnan torde man få säga, att den tolkning justitieministern gav åt begreppet kloster täppte till den tidigare påtalade luckan i lagen och bidrog till förhindrandet av misstolkning eller kringgående av lag.

Tvivelsutan innebär 5 § religionsfrihetslagen vidare en inskränkning av lagarna rörande stiftelser i Sverige. Enligt lagen om tillsyn över stiftelser av den 24 maj 1929, 2 §: 4 och 7, föreligger ej anmälningsplikt beträffande stiftelse, anförtrodd åt ideell förening eller annat samfund eller vars förmögenhet ej överstiger femtusen kronor.⁶⁶ Om 5 § religionsfrihetslagen icke innebure någon inskränkning i de anförda lagarna rörande stiftelser, skulle det trots bestämmelserna i 5 § religionsfrihetslagen vara möjligt att i form av ideell stiftelse utan Kungl. Maj:ts insyn och kontroll driva klosterverksamhet, vilket i sin tur skulle medföra att 5 § religionsfrihetslagen vore hart när utan betydelse.

Religionsfrihetslagen av år 1951 upptar icke — i överensstämmelse med lagförslaget i den kungliga propositionen s. å. — några bestämmelser om främmande trosbekännares församlingars, inrättingars och stiftelsers rätt eller förbud att förvärva fast egendom i riket. Då det här torde kunna bli fråga om antingen ideella föreningar eller stiftelser, böra sådana frågor, såsom ovan nämnts, avgöras enligt lagen av den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag, bolagsförbudslagen av den 18 juni 1925, bulvanlagen av samma

⁶⁶ Storleken av förmögenheten senast fastställd genom lag 28 juli 1958.

dag och år samt lagen av den 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet, den s. k. jordförvärvslagen.⁶⁷

Våren 1958 blev det för första gången aktuellt att i överensstämmelse med 5 § i 1951 års religionsfrihetslag bevilja tillstånd för inrättande av ett kloster. Theresiastiftelsen i Lund hade nämligen i en framställning dagtecknad den 20 januari 1958 anhållit att få grunda ett karmeliterkloster i Glumslövs socken i Malmöhus län. Handläggningen av denna framställning är onekligen av största intresse, då den belyser, hur man i praxis utifrån lagens förarbeten och riksdagens önskemål tolkade och omsatte 5 § religionsfrihetslagen. Särskilt anmärkningsvärd är detta ärendes handläggning, då man har skäl förmoda att behandlingen av denna Theresiastiftelsens framställning, framför allt då tolkningen av lagen och utformningen av de särskilda villkoren, komma att i viss mån bli prejudicerande. Detta icke minst på grund därav, att riksdagen anhållit att Kungl. Maj:t skulle höra densamma, då det första gången bleve aktuellt att meddela tillstånd för inrättande av ett kloster.

Rent allmänt kan man konstatera, att Theresiastiftelsens framställning handlades helt i överensstämmelse med lagens föreskrifter och de av riksdagen och särskilda utskottet framförda önskemålen. Theresiastiftelsen i Lund hade år 1957 efter tillstånd av Kungl. Maj:t förvärvat en fastighet i Glumslövs socken. I en byggnad på denna fastighet fanns enligt uppgift bostadsmöjligheter för omkring tio personer. Stiftelsens avsikt var, att om dess framställning om att få inrätta ett kloster blev beviljad, uppföra en nybyggnad, ägnad för klosterliv. Enligt klosterreglerna skulle dock högst tjuguen personer få intagas i klostret. Innan den kungliga propositionen med begäran om riksdagens yttrande över de villkor, som borde föreskrivas, lades fram för riksdagen den 10 februari 1961,⁶⁸ hade yttranden i ärendet inforrats och avgivits av kammarkollegiet, länsstyrelsen i Malmöhus län, statens utlänningskommission och ärkebiskopen. Icke oväntat finner man i dessa remissyttranden samma huvudprinciper utvecklade, vilka tidigare varit de vägledande under förarbetena till religionsfrihetslagen och vilka även, såsom vi sett, tagits upp till behandling i riksdags- och tidningsdebatterna.

Kammarkollegiet underströk starkt vikten av att den enskilde

⁶⁷ Se härom även P. Eldin: Från K. M.:s kansli. 1925 års bolagsförbudslag tillämplig beträffande trossamfundet Jesu Kristi Kyrka av Sista Dagars Heliga i Sverige (Jo D 15 juni 1956), Förvaltningsrättslig tidskrift 1957, s. 90 f.

⁶⁸ Bihang till riksdagens protokoll 1961. 1 saml. Nr 47.

individens fri- och rättigheter skyddades.⁶⁹ Följande denna frihetsprincip infortrade kammarkollegiet särskilda upplysningar från Theresiastiftelsens juridiska ombud rörande de blivande klostermedlemmarnas möjlighet till fritt utträde ur klostret, om de till äventyrs så skulle komma att önska. Enligt svarsskrivelsen från det nämnda juridiska ombudet kunde varje postulant, varje novis och varje syster bli befriad från avlagda löften och fritt utträda ur klostret. Härvid återbetalades även den erlagda hemgiften. Den som utträdde ur klostret utan att dessförinnan ha blivit befriad från sina löften, vilket man annars undantagslöst blev efter hänvändelse till vederbörande kyrkliga myndighet, kunde icke och blev icke heller för den skull utesluten ur samfundet. Den enda påföljd, som då inträdde var den, att vederbörande blev exkommunicerad, d. v. s. förbjuden att mottaga sakramenten. Detta förbud uppehölls emellertid icke genom några som helst yttre maktmedel, så att vederbörande av kyrklig myndighet eller befattningshavare hindrades att mottaga sakramenten, utan detta förbud var endast den enskildes så att säga samvetsfråga. Ansökte vederbörande efter det hon lämnat klostret om befrielse från avlagda löften, erhöll hon undantagslöst sådan befrielse, varvid den nämnda religiösa påföljden förföll och hemgiften återbetalades.⁷⁰ I anslutning till dessa upplysningar framförde kammarkollegiet som sin åsikt, att det var angeläget att för framtiden tillse, att inte den som önskade utträda ur klostret genom påföljder av religiös natur avhölls därifrån. Man borde därför ange att en förutsättning för erhållande av tillstånd att inrätta kloster vore att påföljder av religiös natur icke finge förekomma för den som önskade utträde ur klostret. Dock finge man givetvis härvidlag icke uppställa föreskrifter, som inskränkte den katolska kyrkans handlingsfrihet. — Kammarkollegiet synes härvidlag ha menat, att katolska kyrkans inre handlingsfrihet icke inskränktes genom uppställandet av ett dylikt villkor för erhållande av tillstånd att inrätta kloster. Däremot torde det vara ofrånkomligt, att man genom angivandet av dessa villkor för tillståndsgivningen inskränkte katolska kyrkans yttre handlingsfrihet.

En annan fråga, vilken även den såsom framgått av det ovanstående spelat en framträdande roll vid förarbetena till religionsfrihetslagen och vilken nu återkom i samtliga remissyttranden, var frågan

⁶⁹ Ecklesiastikdepartementet: Handlingar rörande konseljbeslutet den 2 juni 1961.

⁷⁰ Eckl-dep: Handl. rör. konseljbeslutet.

om de eventuella klostermedlemmarnas nationalitet. Vi erinra oss dissenterlagskommittéens åsikt, att klostrens medlemmar framför allt skulle vara svenska medborgare, emedan det icke förelåg något intresse att bevilja religionsfrihet åt romersk-katolska trosbekännare av främmande nationalitet. Denna åsikt tillbakavisades ju på katolskt håll, och departementschefen tog i sin proposition upp den katolska synpunkten, att utlänningars vistelse i Sverige bordè regleras genom utlänningslagarna och icke genom religionsfrihetslagen.

Att man i de olika remissinstanserna kom att lägga så stor vikt vid denna fråga om klostermedlemmarnas nationalitet, berodde enligt kammarkollegiets egna utsagor därpå, att den särskilt framhävts i den promemoria, som upprättats av ecklesiastikdepartementets kyrkobyrå den 15 april 1957 (—58?) och som tillställts kammarkollegiet.⁷¹

Följande dissenterlagskommittéens intentioner och anvisningarna i promemorian från ecklesiastikdepartementets kyrkobyrå avstyrkte kammarkollegiet till en början Theresiastiftelsens framställning, då det icke syntes föreligga något starkare intresse från de svenska katolikernas sida att ett karmeliterkloster inrättades i Glumslöv. Enligt upplysningar från Theresiastiftelsens juridiska ombud skulle nämligen klostermedlemmarna i det tilltänkta klostret till en början utgöras av sex utländska medborgare, belgiska nunnor, och blott en svensk medborgare, en novis. Kammarkollegiet ansåg att flertalet klostermedlemmar borde vara svenska medborgare. Skulle Kungl. Maj:t ändock finna anledning att meddela Theresiastiftelsen det begärda tillståndet, föreslog kammarkollegiet att det borde föreskrivas, att klostrets medlemmar efter några år till övervägande del borde komma att utgöras av svenska medborgare, så att klostrets karaktär av institution för utlänningar icke komme att bestå under någon längre tid.

Det är anmärkningsvärt, att såväl kyrkobyrån som kammarkollegiet vid tolkningen av religionsfrihetslagen vid detta tillfälle i detta

⁷¹ Eckl-dep: Handl. rör. konseljbeslutet. I kammarkollegiets yttrande av den 9 nov. 1959 påpekas, att kyrkobyråns promemoria torde vara feldaterad, bör vara 15/4 1958. — Denna PM anföres även i den skrivelse varigenom Kungl. Maj:t gav kammarkollegiet i uppdrag att avgiva yttrande i ärendet. — I denna PM hette det bl. a.: »I förarbetena till religionsfrihetslagen diskuterades vilka förutsättningar som borde krävas för ett medgivande till inrättande av kloster. Det konstaterades därvid, att det knappast kunde sägas vara ett religionsfrihetsintresse att bereda möjlighet till inrättande av kloster för utländska medborgare utan att ett ev. medgivande att grunda kloster borde ha sin motivering i de svenska katolikernas behov.» ... »I förevarande ärende borde genom kammarkollegiets försorg erforderlig utredning böra vidtagas och förslag till bestämmelser framläggas.»

stycke helt följde den linje dissenterlagskommittéen angav som riktlinje vid förarbetet till religionsfrihetslagen utan att närmare diskutera, huruvida den kungl. propositionen 1951 härutinnan följde samma linje. Denna sistnämnda fråga aktualiserades emellertid genom andra remissinstansers yttranden. Länsstyrelsen i Malmöhus län ifrågasatte sålunda, om kammarkollegiets tolkning av religionsfrihetslagen i detta stycke var tillräckligt underbyggd.⁷² Enligt länsstyrelsens åsikt lämnade departementschefens uttalanden i propositionen utrymme för en något mjukare bedömning av frågan om tillstånd till inrättande av kloster. I anledning härav förklarade länsstyrelsen, att den icke motsatte sig, att Theresiastiftelsen lämnades det begärda tillståndet.

Ärkebiskop Hultgren ansåg för sin del, att det icke klart framgick av departementschefens yttrande i den framlagda propositionen, om statsmakterna intagit en från dissenterlagskommittéen avvikande hållning ifråga om klostermedlemmarnas nationalitet.⁷³ Själv fann ärkebiskopen det betänkligt, att tillstånd till inrättande av ett kloster skulle kunna givas, om vid dess grundande inte ens en minoritet av dess medlemmar skulle vara svenska medborgare.⁷⁴

Ärendet hade remitterats till kammarkollegiet den 5 oktober 1959. Av största intresse äro nu dels en ny promemoria, utarbetad av ecklesiastikdepartementets kyrkobyrå i oktober 1959, och dels kammarkollegiets nya yttrande av den 9 november 1959.

Ecklesiastikdepartementets kyrkobyrå synes nu om icke helt så dock mycket väsentligt ändrat ståndpunkt i frågan om klostermedlemmarnas nationalitet. Det framhålles sålunda i denna promemoria, att det kan ifrågasättas, om statsmakterna verkligen anslutit sig till dissenterlagskommittéens uppfattning. Efter en längre redogörelse för innehållet i detta stycke i den kungliga propositionen avslutas promemorian med följande ord: »Vad sålunda vid riksdagsbehandlingen förekommit kan näppeligen anses visa att statsmakterna godkänt det av kommittén gjorda uttalandet rörande 'svenska medborgare'. Fastmera synes statsmakterna ha avvisat kommitténs förslag eller i varje fall lämnat frågan öppen.» — Som synes förefinnes

⁷² Eckl-dep: Handl. rör. konseljbeslutet. Skrivelsen dagtecknad 15/12 1958.

⁷³ Eckl-dep: Handl. rör. konseljbeslutet. Skrivelsen dagtecknad 2/9 1959.

⁷⁴ Statens utlänningskommission, som bedömde ärendet allenast ur utlänningskontrollsynpunkt, ville icke motsätta sig ett bifall till Theresiastiftelsens framställning. (Handl. rör. konseljbeslutet. Skrivelsen dagtecknad 27/1 1959.) — I ett par skrivelser till Kungl. Maj:t bemötte Theresiastiftelsen såväl kammarkollegiets som ärkebiskopens yttranden. (Handl. rör. konseljbeslutet.)

vissa likheter mellan innehållet i denna promemoria och yttrandet av länsstyrelsen i Malmöhus län.

Kammarkollegiet hade tydligen icke lika lätt som ecklesiastikdepartementets kyrkobyrå att ändra uppfattning. Kollegiet medger i sitt andra yttrande, att tolkningen av propositionen i detta avseende icke är fullt klar men framhåller samtidigt, att departementschefen icke uttryckligen avvisat dissenterlagskommittéens förslag i avseende på klostermedlemmarnas nationalitet. Hade departementschefen på denna viktiga punkt gått emot dissenterlagskommittéen, borde han på ett otvetydigt sätt avvisat förslaget. Kammarkollegiet medger även, att tolkningen av förarbetena till religionsfrihetslagen i den inom ecklesiastikdepartementet upprättade promemorian av den 15 april 1957 (—58?) varit »av viss betydelse för kollegiets i dess tidigare utlåtande redovisade uppfattning».

Såväl ecklesiastikdepartementets andra promemoria som kammarkollegiets andra yttrande tyda på att ecklesiastikdepartementet erhållit nya direktiv vid handläggningen av detta ärende under beredningstidens lopp.

Då emellertid enligt kammarkollegiets uppfattning saklaget förändrats, sedan kollegiets föregående yttrande i ärendet, i det att två i stället för tidigare en svensk medborgare nu ämnade söka inträde i klostret, den ena som novis, den andra som postulant, och det vidare upplysts att två svenska medborgare för sin biktfader anmält sin avsikt att inträda i det tilltänkta klostret samt att två svenska medborgare inträtt i ett utländskt karmeliterkloster på grund av att i Sverige icke finnes något sådant kloster, fann kammarkollegiet dels att de svenska katolikernas intresse för och behov av ett karmeliterkloster icke var så ringa som den tidigare utredningen i ärendet givit vid handen och dels att det icke längre förelåg skäl för ett avstyrkande av bifall till Theresiastiftelsens framställning. — Det må i detta sammanhang omnämnas, att Theresiastiftelsen i sin skrivelse till Konungen av den 6 oktober 1959 i anledning av ärkebiskopens yttrande framhöll, att det var »de svenska-romerska katolikernas intresse för grundande av ett Karmelitskloster i Sverige, som var den direkta anledningen till att Karmelitsystrarna över huvud taget kommo till Sverige. Karmelitsystrarna ha sålunda icke kommit till Sverige på eget initiativ utan på enträgen begäran av svenska katoliker, framförd genom svenskfödde framlidne Monsignore David Assarsson, Hälsingborg, bland annat i brev från år 1953, vilka brev finnas bevarade i arkivet i Karmel i Gent».

Utan att behöva uppgiva sin tidigare principiella ståndpunkt kunde alltså kammarkollegiet på grund av det förändrade läget i sin senare skrivelse anpassa sig till de från ecklesiastikdepartementet angivna nya riktlinjerna och intaga en annan ståndpunkt i förhållande till Theresiastiftelsens framställning än kollegiet gjort i sitt första yttrande.

Sammanfattningsvis torde man kunna säga beträffande frågan om klostermedlemmarnas nationalitet, att det är anmärkningsvärt, att såväl ecklesiastikdepartementets kyrkobyrå som kammarkollegiet och ärkebiskopen vid uttolkningen av lagens anda och mening fäste så stor vikt vid dissenterlagskommittéens uttalade åsikt, då densamma genom den kungliga propositionen dock skjutits åt sidan och i stället de synpunkter, som framförts av apostoliske vikarien och det apostoliska vikariatsrådet, syntes ha vunnit departementschefens gillande. Vi skola i det följande se, hur man vid ärendets fortsatta handläggning följde den kompromisslinje, kammarkollegiet länkade in på i sitt andra yttrande. Dissenterlagskommittéens kärva princip — religionsfrihet men religionsfrihet endast för svenska medborgare — övergavs icke helt men mjukades upp. Däremot var man tydligen icke beredd att följa justitieminister Zetterbergs friare linje, angiven i kungliga propositionen med orden: »Av de därvid anförda spörsmålen torde frågan om utlänningars vistelse i kloster inom landet kunna förbigås; för utlänningskontrollen finnas andra lagbestämmelser.»⁷⁵

Enligt den första av de promemorior, som ecklesiastikdepartementets kyrkobyrå upprättade och vilken bifogades Kungl. Maj:ts anmodan till kammarkollegiet att avgiva yttrande i ärendet, borde kammarkollegiet även lämna förslag till de villkorsbestämmelser, som borde uppställas för meddelandet av tillstånd att inrätta ett kloster. I sitt yttrande av den 13 november 1958 föreslog kammarkollegiet även en rad villkorsbestämmelser om huvudman i ekonomiskt hänseende för det tillämnade klostret, om åldersgräns för avläggande av eviga löften, om frihet att utträda ur klostret, om klosterlöftenas ogiltighet gentemot de inhemska världsliga lagarna, om den offentliga insynen i klostret och om rapportering varje år till Kungl. Maj:t om klostermedlemmarnas antal och nationalitet. I sitt andra yttrande biträdde kammarkollegiet med viss tvekan utlänningskommissionens förslag att i villkorsbestämmelserna även

⁷⁵ Bihang t. riksdagens protok. 1951. 1 saml. Nr 100, s. 115.

skulle nämnas, att de utländska klostermedlemmarna voro underställda utlänningslagens bestämmelser.

Våren 1961 framlade ecklesiastikminister Edenman propositionen för riksdagen om Theresiastiftelsens framställning och begärde därvid riksdagens yttrande över de villkor, Kungl. Maj:t ämnade föreskriva.⁷⁶ Departementschefen följde i sitt yttrande i propositionen samma huvudlinjer, som vi tidigare noterat som de vägledande under förarbetena till religionsfrihetslagen, i riksdags- och tidningsdebatterna samt vid den föregående handläggningen av Theresiastiftelsens anhållan. Klart framträdde de båda frihetsprinciperna liksom även den modifierade kommittélinjen om religionsfrihet endast för svenska medborgare.

Då ecklesiastikministern ansåg, att det förelåg tillräcklig garanti för varje klostermedlems möjlighet till fritt utträde ur klostret, syntes det honom icke nödvändigt att uppställa någon uttrycklig villkorsbestämmelse i detta avseende. Skulle det framdeles visa sig, att denna frihet inskränktes, kunde tillståndet återkallas. — Beträffande frågan om klostermedlemmarnas nationalitet föreslog departementschefen i anslutning till kammarkollegiets rekommendation, att det borde föreskrivas, att vid beslutet förutsatts, att klostrets medlemmar komme att efter några år till övervägande del utgöras av svenska medborgare. — Vid föreslåendet av de särskilda villkorsbestämmelserna följde ecklesiastikministern kammarkollegiets och utlänningskommissionens förslag.

Propositionen angående Theresiastiftelsens framställning föranledde en motion i riksdagens Andra kammare undertecknad av fru Stina Gunne samt ytterligare sju riksdagsledamöter, bl. a. pastor primarius i Stockholm Å. Zetterberg.⁷⁷ Den fråga motionärerna togo upp och vilken sedermera visade sig allttjämt kunna tilldraga sig stort intresse och åstadkomma en livlig debatt, var frågan om klostermedlemmarnas nationalitet. Det visade sig nämligen att den gamla motsättningen mellan dissenterlagskommittéens strängare linje och justitieminister Zetterbergs mjukare linje allttjämt bestod. Motionärerna följde helt den stränga linjen. De ville, sade de, slå vakt om det svenska kulturarvet och den svenska historisk-religiösa traditionen. I detta speciella fall, då det var fråga om en begynnande verksamhet utan tradition i landet, kunde man dock måhända tänka sig, att man medgav, att minst hälften av klostermedlemmarna utgjordes av svenska medborgare. — Majoriteten inom första lagutskottet

⁷⁶ Prop. 47/1961. Bihang t. riksdagens protok. 1961. 1 saml. Nr 47.

⁷⁷ Bihang t. riksdagens protok. 1961. 4 saml. Nr 666.

biträdde motionärernas önskemål.⁷⁸ Fem reservanter inom utskottet ansågo emellertid, att frågan huruvida utländska medborgare i större eller mindre proportion skulle tillåtas ingå som medlemmar i inom Sverige inrättade kloster borde bedömas utifrån de allmänna reglerna för utländska medborgares vistande och verksamhet här i riket.⁷⁹ Att föreskriva ytterligare begränsning i detta avseende skulle innefatta ett avsteg från religionsfrihetens princip, vilket skulle te sig så mycket mera stötande som svensk opinion icke sällan haft anledning att reagera mot religiös intolerans och inskränkningar i religionsfriheten i vissa andra länder. Icke heller syntes det enligt reservanterna stå i god överensstämmelse med religionsfrihetslagens anda, om de svenska statsmakterna, såsom motionärerna önskade, skulle närmare pröva, huruvida behov föreläge eller icke av inrättande av kloster. Detta avgörande torde få anses ankomma på den tillståndssökande att träffa. Till detta skulle enligt reservanterna ytterligare komma att en sådan restriktiv hållning, som förordades i motionen, skulle kunna uppfattas som om man på detta sätt — trots religionsfrihetslagen — ville upprätthålla klosterförbudet.

Reservanterna inom första lagutskottet ställde sig alltså helt på den linje, som företräddes av chefen för justitiedepartementet 1951 rörande bestämmelserna om klostermedlemmarnas nationalitet. Vad deras kritik av behovsprövningen beträffar må hänvisas till kommentaren ovan.

Vid behandlingen av propositionen i riksdagen följde de båda kamrarna skilda linjer, i det Första kammaren följde den strängare, d. v. s. samma linje som majoriteten inom första lagutskottet, medan Andra kammaren följde den mjukare, d. v. s. samma linje som reservanterna inom första lagutskottet. Det visade sig även, att kamrarnas beslut icke kunde sammanjämkas.⁸⁰ Slutligen avgjordes frågan i konseljen den 2 juni 1961, då tillstånd meddelades Theresiastiftelsen att inrätta klostret i Glumslöv under följande villkor: 1. Theresiastiftelsen skall vara huvudman för klostret. 2. Beträffande upptagande i klostret skall — utöver vad i 5 § religionsfrihetslagen stadgas — gälla, att klosterlöfte, som ej är tidsbegränsat, må avläggas endast av den som fyllt tjugufem år. 3. Avlagt klosterlöfte må ej utgöra hinder för utträde ur klostret. 4. Offentlig myndighet äger i enlighet med vad i lag och författning stadgas tillträde

⁷⁸ Bihang t. riksdagens protok. 1961. 9 saml. 1 avd. Nr 34.

⁷⁹ Reservanter: fru Gärde Widemar samt hrr Per-Olof Hansson, Alexanderson, Ekström i Björkvik och Källstad.

⁸⁰ Bihang t. riksdagens protok. 1961. 9 saml. 1 avd. Nr 39.

till klostret och rätt till insyn i dess verksamhet. Myndighet må ej förvägras att träda i omedelbar förbindelse med klostermedlem. 5. Drives i anslutning till klostret verksamhet, som avser vård och fostran av barn och ungdom, undervisning, sjukvård eller socialvård, skall gälla vad i lag och författning föreskrives om sådan verksamhet i allmänhet. — Kungl. Maj:t förutsätter, att klostrets medlemmar komma att efter några år till övervägande del utgöras av svenska medborgare samt föreskriver, att Theresiastiftelsens styrelse skall till ecklesiastikdepartementet varje år före utgången av januari månad lämna uppgift om antalet klostermedlemmar under föregående år samt angående dessa medlemmars nationalitet.

Kungl. Maj:t erinrade även om att klosterlöfte ej medför begränsning av det skydd för personlig frihet, som svensk lagstiftning tillförsäkrar, att i fråga om rättshandlingar av den som avlagt klosterlöfte skall tillämpas vad i svensk civillag är stadgat samt att i fråga om utländsk medborgare, som är klostermedlem eller eljest uppehåller sig i klostret, skall iakttagas vad som finnes stadgat i utlänningslagen jämte i anslutning därtill utfärdade författningar.

De slutliga villkorsbestämmelserna överensstämde i huvudsak med det förslag kammarkollegiet och utlänningskommissionen föreslog, och så gott som ordagrant med departementschefens förslag i propositionen 1961. Med detta konstaterande vare också sagt, att man även möter samma huvudprinciper i denna tillståndsskrivelse som i departementschefens yttrande i propositionen.

Den här ovan givna framställningen av klosterförbudet i Sverige och dess upphävande har visat, att förbudet blev den logiska följden av ortodoxitidevarvets renlärhetsiver och religionstväng. Vi ha sett, hur det kodifierades och upptogs i toleransediktet 1781 och så förblev gällande under olika formuleringar ända fram till 1951, då det villkorligt upphävdes genom den nya religionsfrihetslagen. Det motiv och den rättsprincip, man härvid följde, var denna: religionsfrihet åt och för alla trossamfund, om denna frihet icke inkräktar på den personliga friheten och individens rättigheter, ty i sådant fall måste religionsfrihetsprincipen ge vika för den personliga frihetens krav.

Till sist ha vi sett, hur man följde de båda frihetsprinciperna liksom även den modifierade dissenterlagskommittélinjen om religionsfrihet endast för svenska medborgare, då paragraf fem i den nya religionsfrihetslagen tillämpades för första gången.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Medlemmerne i Nordisk Råd 1953—59 Nordisk Råd er det eneste interparlamentariske råd, hvori ministrene er direkte repræsenteret — dog ikke med stemmeret — i plenarforsamling og udvalg, i det sidstnævnte kun efter særlig indbydelse, som dog hidtil er blevet udsendt ved samtlige sessioner. Blandt de 217 personer der har været medlemmer af Nordisk Råd t. o. m. 1959, var 85 udpeget af deres ministerielle kolleger som regeringsrepræsentanter. (29 af disse 85 har også været stemmeberettiget medlemmer på andre tidspunkter, d. v. s., almindelige medlemmer, valgte af deres kolleger i rigsdagene.)

Tabel I viser hvilke ministre der har deltaget i Nordisk Råds første syv sessioner. Det viser sig, at alle landes statsministre, bortset fra Islands, har overværet samtlige sessioner. Finlands repræsentanter kommer naturligtvis først på tale med finsk deltagelse i rådet f. o. m. 1956. De finske og norske udenrigsministre har også været til stede ved alle sessioner, den svenske ligeledes, på nær een. Danmarks udenrigsminister var ikke udpeget i 1959, og hans forgænger var af sygdom forhindret i at komme i 1955. Ellers har de danske udenrigsministre også overværet alle sessioner, herunder som kombineret stats- og udenrigsminister i 1956 og 1957. Danmarks, Finlands, Norges og Sveriges justitsministre har med få undtagelser deltaget i sessionerne. De andre fagministres tilstedeværelse har været mere sporadisk.

Tabell II er resumé af Tabel I. Det overrasker ikke, når man ser, at værtslandene har udpeget de fleste regeringsrepræsentanter, tit 10 eller 11, hvorimod de besøgende, Island ikke iberegnet, har udsent fra 4 til 8. Siden Finland kom med i 1956 har der været gennemsnitlig 30 regeringsrepræsentanter til stede ved hver session. Rekord blev sat i 1957, da 33 ministre var samlet. Finland, til trods for sit kortere medlemskab af rådet, har udsendt 22 regeringsrepræsentanter, det samme antal som Danmark, mere end Norge, Sverige og Island, der sendte henholdsvis 20, 18 og 3.

I 1960 var alle 5 statsministre til stede, ledsaget af udenrigsministrene fra Finland og Island. I alt samledes der 27 regeringsrepræsentanter i Reykjavik, 4 fra Norge, 5 fra Finland og Sverige, 6 fra Danmark, og samtlige 7 fra Island.

Ifølge *Politiken Weekly* (11—17. februar 1961, s. 7) deltog hele 40 regeringsrepræsentanter i Nordisk Råds 9. session i København i fjor (1961), en ny rekord. Der kom 2 fra Island — et tegn på fortsat islandsk deltagelse i rådets ministerielle arbejde — såvel som 6 fra Finland, 7 fra Norge, 11 fra Sverige og 14 fra Danmark. De to sidstnævnte er nye re-

korder, henholdsvis for et besøgende land og et værtsland. Også denne gang var alle 5 statsministre med.

Tabel III giver partibetegnelser over regeringsrepræsentanterne. Socialdemokratiet har haft fem ottendedel af dem alle, ikke mindst fordi Norges repræsentanter udelukkende kommer fra Arbeiderpartiet. Sverige har sendt et overvældende flertal af socialdemokrater, og Danmark et ringere flertal. Efter socialdemokratiets samlede 52 repræsentanter kommer agrarerne med 14, de liberale med 9 og de konservative med 6.

Tabel IV fortæller hvor mange sessioner hver enkelt regeringsrepræsentant har overværet som sådan. Der siges intet om de 29 regeringsrepræsentanter der har deltaget i andre sessioner som valgte medlemmer. Kun to ministre har været med i alle de første syv sessioner — Sveriges statsminister Tage Erlander og Norges udenrigsminister Halvard Lange. Kun én har deltaget i seks af disse syv, nemlig Sveriges udenrigsminister Östen Undén. 19 finske ministre har overværet en enkelt session, hvorimod kun 3 finske ministre har været til stede ved mere end én session i de fire år fra 1956 til 1959. Årsagen til denne skiftende deltagelse findes delvis i de hyppige forandringer i Finlands regeringer i disse år. Danmarks 22 ministerielle udsendinge er ligeligt fordelt mellem »enkelt besøgere» og »gentagne besøgere». Blandt de 11 danskere der kun har været regeringsrepræsentant ved Nordisk Råd én gang, er der 5 hvis regeringsmandat (Venstre-Konservative) bortfaldt efter første session i 1953. Med 7 har Norge de fleste ministre, der har overværet fire eller flere sessioner. Sverige har blot 5, der kun har overværet en enkelt session, og hele 13 der har overværet flere.

Der har været 4 kvindelige regeringsrepræsentanter i Nordisk Råd: 1 dansker (Socialdemokratiet), der har overværet 3 sessioner, 1 dansker (Venstre), der har overværet 1 session, 1 nordmand (Arbeiderpartiet), der har overværet 1 session og 1 svensker (Socialdemokratiet), der har overværet 3 sessioner.

Tabellerne viser, at Island ikke har deltaget væsentligt i den ministerielle side af Nordisk Råds arbejde, og at Finland har brugt rådet mest for at orientere sine ministre — om med vilje eller ej. Disse bemærkninger styrker den almindelige opfattelse, at finsk og islandsk deltagelse i Nordisk Råd har været forholdsvis symbolsk, hvorimod den danske, norske og svenske har været mere arbejdsbetonet. For Finlands vedkommende må man tilføje, at det kom senere i gang, og først nu truer med at overhale andre i det saglige arbejde. For såvidt angår Island, er det klart, at de fleste sager i Nordisk Råd ligger Island fjernt. Men både Finland og Island har en større interesse i at føle sig tilknyttet Norden — hvad der for de andre er en selvfølgelighed — hvadenten det nu er på grund af afstand eller storpolitik. De sjælelige værdier skal heller ikke undervurderes.

Med ministrenes deltagelse i Nordisk Råd tager man mål af rådets muligheder. Her er intet sagt om regeringernes behandling af Nordisk Råds rekommandationer sessionerne imellem. Men man kan konstatere, at regeringerne har gjort en betydelig indsats under sessionerne, og at ministrenes talstærke medvirken har styrket Nordisk Råds saglige præg.

Hvert lands regering må efter eget skøn udpege regeringsrepræsentanter

Tabel I: *Regeringsrepræsentanter i Nordisk Råd, 1953—1959.*
 Table I: *Ministerial Representatives in the Nordic Council, 1953—1959.*

| | a | b | c | d | e | f | g | h | i | j | k | l | m | n | o | p | lalt Total |
|----------------------|---------------------------------|--------------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|--------------------------|------------------------------|------------------|-------------------------|----------------------|---------------------------------------|---------------|
| | Statsminister Prime Minister | Udenrigsminister Foreign Minister | Finans Treasury | Justits Justice | Undervisning Education | Kirke Church | Offentlig Arbejde Public Works | Indenrigs Interior | Handel Commerce | Industri Industry | Social Social Welfare | Økonomi Economic Planning | Arbejds Labor | Landbrug Agriculture | Fiskeri Fisheries | Sans Portfeuille Without Portfolio | |
| 1953: | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| * Danmark Denmark | x | x | | x | x | | x | | | | | | | | | | 5 |
| Island Iceland | x | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| Norge Norway | x | x | | x | | | x ¹ | | | | | | | | | | 4 |
| Sverige Sweden | x | x | | x | | | | x | | | | | | | | x | 5 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | 15 |
| 1954: | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Danmark Denmark | x | x | x | x | x | | | | x | | | (x) | (x) | | | | 7 |
| Island Iceland | x | | | | | | | | | | x | | | | | | 2 |
| * Norge Norway | x | x | x | x | (x) | (x) | x ¹ | | x | x | x | | x ² | | | | 10 |
| Sverige Sweden | x | x | | x | | | | x | x | | | | | | | | 5 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | 24 |
| 1955: | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Danmark Denmark | x | — | | x | x | | | | | | | (x) | (x) | | | | 4 |
| Norge Norway | x | x | | x ³ | (x) | (x) | x ¹ | | | | x | | | | | | 6 |
| * Sverige Sweden | x | x | | — | (x) | (x) | x ¹ | x | x | | x | | | | | 3 | 10 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | 20 |
| 1956: | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| * Danmark Denmark | (x) | (x) | x | x | x | | x | x | (x ⁴) | (x ⁴) | | (x) | (x) | | x | x | 10 |
| Finland | x | x | x | x | | | | | | | | | | | x | x | 5 |

Tabel II: *Resumé af Tabel I, Regeringsrepræsentanter i Nordisk Råd.*
 Table II: *Resumé of Table I, Ministerial Representatives in the Nordic Council.*

| | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 |
|--------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Danmark Denmark | 5 ¹ | 7 | 4 | 10 ¹ | 8 | 7 | 6 |
| Finland | × | × | × | 5 | 10 ¹ | 6 | 5 |
| Island Iceland | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Norge Norway | 4 | 10 ¹ | 6 | 8 | 8 | 8 ¹ | 8 |
| Sverige Sweden | 5 | 5 | 10 ¹ | 5 | 7 | 6 | 11 ¹ |
| Ialt Total | 15 | 24 | 20 | 29 | 33 | 27 | 30 |

¹ Værts land. Host country.

Tabel III: *Partibetegnelser over regeringsrepræsentanter.*
 Table III: *Party Allegiance of Nordic Council Ministerial Representatives.*

| | Social- dem. Social Dem. | Liberale Liberals | Agrarer- ne Agrarians | Konser- vative Conser- vatives | Andre Others | Ialt Total |
|--------------------|-----------------------------------|----------------------|-----------------------------|---|-----------------|---------------|
| Danmark Denmark | 12 | 7 ¹ | — | 3 | — | 22 |
| Finland | 6 | 2 | 9 | 1 | 4 ² | 22 |
| Island Iceland | 0 | — | 1 | 2 | 0 | 3 |
| Norge Norway | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 |
| Sverige Sweden | 14 | 0 | 4 | 0 | — | 18 |
| Ialt Total | 52 | 9 | 14 | 6 | 4 | 85 |

¹ RV: 3; V: 2; DR: 2. Including three different liberal parties — the Radical Left: 3; the Moderate Left (which also represents substantial agrarian interests): 2; the Justice Union Party: 2.

² To uden partibetegnelsen og to fra Svenske folkeparti. Consisting of two non-party Ministers and two from the Swedish People's Party.

til Nordisk Råds sessioner. Derimod præciserer vedtægterne de valgte medlemmers antal. Danmark, Finland, Norge og Sverige får 16 hver og Island 5. Finlands medlemmer kommer først i betragtning med finsk deltagelse i rådet f. o. m. 1956.

Tabell V viser hvordan de forskellige landes rigsdage har fordelt deres pladser. Regelmæssigheden genspejler den talmæssige stabilitet, der råder

Tabel IV: *Antal af sessioner som den enkelte regeringsrepræsentant har overværet som sådan.*
 Table IV: *Number of Nordic Council Sessions attended as Ministerial Representative.*

| | Antal af sessioner: Number of sessions: | | | | | | | Ialt Total |
|--------------------|--|----|---|---|---|---|---|---------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| Danmark Denmark | 11 | 5 | 1 | 2 | 3 | — | — | 22 |
| Finland | 19 | 2 | 1 | — | × | × | × | 22 |
| Island Iceland | 2 | 1 | — | — | — | — | — | 3 |
| Norge Norway | 9 | 3 | 1 | 3 | 3 | — | 1 | 20 |
| Sverige Sweden | 5 | 5 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 18 |
| Ialt Total | 46 | 16 | 7 | 6 | 7 | 1 | 2 | 85 |

i Nordens politiske liv. Største parti i Nordisk Råd, dog ikke med flertal, er socialdemokratiet, der udgør broderparten af de norske, svenske og danske delegationer. Derefter kommer de liberale partier med knap det halve af socialdemokratiets repræsentation. Med beskedent mellemrum følger de konservative som nummer tre og agrarerne som nummer fire. Var Danmarks splittede landbrugsinteresser samlet i ét agrarisk betegnet parti, ville de tre borgerlige partier i Norden være næsten ens i størrelse i Nordisk Råd. De fire store partier har 90 % af Nordisk Råds sæder. De øvrige pladser fordeles imellem kommunisterne, Norges kristelige folkeparti og Finlands svenske folkeparti.

På enhver tid er der omtrent 1000 medlemmer i Nordens fem parlamenter. Nordisk Råds 69 medlemmer skal vælges blandt dem. Heroverfor står det nordiske interparlamentariske forbund, hvoraf det overvældende flertal af Nordens parlamentarikere er medlemmer, om end ikke delegerede til møderne. Ifølge Inge Scheflo (Internasjonal politikk, 1952: 7, s. 160), »I 1951 var samtlige repræsentanter i nasjonalforsamlinger i Sverige og Finnland med, i Danmark 149 av i alt 151 riksdagsmedlemmer, på Island 34 av 35 og i Norge 115 av Stortingets 150 repræsentanter.» Disse tal skal stilles i modsætning til Nordisk Råds samtlige 161 valgte medlemmer i løbet af syv år. Selv med den størst mulige fornyelse af Nordisk Råds medlemskab, d. v. s. hvis ingen var blevet genvalgt, havde der været 435 valgte medlemmer i denne periode.

Tabel VI fortæller, hvordan disse 161 er fordelt efter land og parti. Som foreløbigt forfremmede suppleanter har 14 personer været medlemmer af Nordisk Råd under blot en brøkdel af en given session. Dette har bevirket, at der har været flere end 53, henholdsvis 69, medlemmer under enkelte sessioner. Trækker man disse 14 fra, er der 147 personer, der har rådet over 69 pladser, eller ikke meget mere end det dobbelte. Man kan

Tabel V: *Partifordeling i Nordisk Råd.*
Table V: *Distribution of Parties in the Nordic Council.*

| | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 |
|---|------|------|------|------|------|----------------|----------------|
| <i>Danmark (Denmark):</i> | | | | | | | |
| 1. S (Soc. Dem.) | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 |
| 2a. RV (Radical Left) | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 2b. DR (Georgists) | 1 | — | — | — | — | 1 | 1 |
| 2c. V (Moderate Left) | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 4. KF (Conservative) | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 |
| <i>Finland (Finland):</i> | | | | | | | |
| 1. soc. dem. (Soc. Dem.) | — | — | — | 5 | 5 | 4 ¹ | 4 ¹ |
| 2. f. fp. (Liberal) | — | — | — | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 3. agr. (Agrarian) | — | — | — | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 4. saml. p. (Cons.) | — | — | — | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 5. fdm. (Comm.) ² | — | — | — | 3 | 3 | 4 | 4 |
| 6. sv. fp. (Swedish) | — | — | — | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | | | | 16 | 16 | 16 | 16 |
| <i>Iceland (Iceland):</i> | | | | | | | |
| 1. So (Soc. Dem.) | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 3. F (Agrarian) | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 4. SP (Conservative) | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 5. FA (Comm.) ² | — | — | — | — | 1 | 1 | 1 |
| | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| <i>Norge (Norway):</i> | | | | | | | |
| 1. A (Soc. Dem.) | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| 2. V (Liberal) | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 3. Sp (Agrarian) | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| 4. H (Conservative) | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 6. Kr. f. (Christian) | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 |
| <i>Sverige (Sweden):</i> | | | | | | | |
| 1. s (Soc. Dem.) | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| 2. fp (Liberal) | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 3. cp (Agrarian) | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 4. h (Conservative) | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 |
| <i>Ialt (Total):</i> | | | | | | | |
| 1. Socialdemokratiet (Social Democrats) | 24 | 24 | 24 | 29 | 29 | 27 | 27 |
| 2. Liberale (Liberals) | 13 | 12 | 12 | 13 | 13 | 14 | 14 |
| 3. Agrarerne (Agrarians) | 5 | 6 | 6 | 9 | 8 | 9 | 9 |
| 4. Konservative (Conservatives) | 10 | 10 | 10 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| 5. Kommunisterne ² (Communists) | — | — | — | 3 | 4 | 5 | 5 |
| 6. Andre (Other) | 1 | 1 | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 |
| | 53 | 53 | 53 | 69 | 69 | 69 | 69 |

¹ 1 soc. opp. iberegnet (1 Soc. Dem. Opposition party member included).

² Folkealliance (Popular Front).

Tabel VI: *Nordisk Råds valgte medlemmers partibetegnelse.*
 Table VI: *Party affiliation of Nordic Council elected members.*

| | Socialdem. Social Dem. | Liberale Liberals | Agrarerne Agrarians | Konservative Conservatives | Kommunister Communists | Andre Others | Ialt Total |
|--|---------------------------|----------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------------|
| Danmark (Denmark): | | | | | | | |
| Valgte medlemmer Elected members | 13 | 13 ¹ | — | 6 | — | — | 32 |
| Forfremmede suppleanter Promoted Alternates | 2 | 2 | — | 0 | — | — | 4 |
| Foreløbigt forfremmet Temporarily promoted | 2 | 1 | — | 0 | — | — | 3 |
| Ialt (Total) | 17 | 16 ¹ | | 6 | | | 39 |
| Finland:² | | | | | | | |
| Valgte medlemmer Elected members | 9 ³ | 2 | 10 | 3 | 5 | 1 ⁴ | 30 |
| Forfremmede suppleanter Promoted Alternates | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Ialt (Total) | 9 ³ | 2 | 10 | 5 | 5 | 1 ⁴ | 32 |
| Island (Iceland):² | | | | | | | |
| Valgte medlemmer Elected members | 3 ⁵ | — | 3 | 3 | 1 | — | 10 |
| Forfremmede suppleanter Promoted Alternates | 1 | — | 1 | 2 | 1 ⁵ | — | 5 |
| Ialt (Total) | 4 ⁵ | | 4 | 5 | 2 ⁵ | | 15 —1 ⁵ |
| Norge (Norway): | | | | | | | 14 |
| Valgte medlemmer Elected members | 14 | 5 | 4 | 4 | — | 3 ⁶ | 30 |
| Forfremmede suppleanter Promoted Alternates | 1 | 0 | 0 | 1 | — | 0 | 2 |
| Foreløbigt forfremmet Temporarily promoted | 1 | 1 | 0 | 0 | — | 0 | 2 |
| Ialt (Total) | 16 | 6 | 4 | 5 | | 3 ⁶ | 34 |
| Sverige (Sweden): | | | | | | | |
| Valgte medlemmer Elected members | 18 | 7 | 4 | 3 | — | — | 32 |
| Forfremmede suppleanter Promoted Alternates | 1 | 0 | 0 | 0 | — | — | 1 |
| Foreløbigt forfremmet Temporarily promoted | 5 | 1 | 1 | 2 | — | — | 9 |
| Ialt (Total) | 24 | 8 | 5 | 5 | | | 42 |

til dels forklare forskellen ved at henvise til, at der har været 29 personer, som har været regeringsrepræsentanter i Nordisk Råd før (9 tilfælde), efter (16 tilfælde) eller imellem (4 tilfælde) deres tilstedeværelse som valgte medlemmer. Man kan ikke være valgt medlem og regeringsrepræ-

Tabel VIA: *Resumé af Tabel VI.*Table VIA: *Resumé of Table VI.*

| | Socialdem. Social Dem. | Liberale Liberals | Agrarerne Agrarians | Konservative Conservatives | Kommunister Communists | Andre Others | Ialt Total |
|--|---------------------------|----------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------|------------------------|
| Valgte medlemmer Elected members | 57 ⁵ | 27 | 21 | 19 | 6 | 4 | 134 |
| Forfremmede suppleanter Promoted Alternates | 5 | 2 | 1 | 5 | 1 ⁵ | 0 | 14 |
| Foreløbigt forfremmet Temporarily promoted | 8 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 14 |
| Ialt (Total) | 70 ⁶ | 32 | 23 | 26 | 7 ⁵ | 4 | 162 —1 ⁵ |
| | | | | | | | 161 |

Bemærkninger til Tabel VI og VIA:

Footnotes to Table VI and VIA:

¹ Med Venstre (7 valgte, 1 forfremmet, og 1 foreløbigt forfremmet), de radikale venstre (4 valgte og 1 forfremmet), og Danmarks retsforbund (2 valgte) iberegnet. The Moderate Left (7 elected, 1 promoted and 1 temporarily promoted), the Radical Left (4 elected and 1 promoted) and the Georgist Justice Union Party (2 elected) all included.

² Ingen foreløbigt forfremmede suppleanter. No temporarily promoted Alternates.

³ 1 soc. opp. medregnet. 1 Social Democratic Opposition Party member included.

⁴ Svenske folkeparti. The Swedish People's Party.

⁵ En har været både socialdemokrat og folkealliance på forskellige tider. One person has been both a Social Democratic and a Popular Front representative at different times.

⁶ Kr. f. The Christian People's Party.

sentant samtidigt. Trækker man de 29 fra, er der kun 118 tilbage, eller 49 mere end de minimale 69. Når man videre tilføjer, at for at være valgt medlem i Nordisk Råd skal man samtidigt være medlem af den hjemlige rigsdag, kan man slutte at 49 er et ringe antal. I et tidsrum af syv år kan man forvente, at der er nogle der ikke genopstilles, og andre der afgår ved døden. Kontinuiteten er altså ganske imponerende.

Der er forskel landene imellem. Fra Tabel VI kan man regne ud, at fra det maximale antal af repræsentanter hvert land kunne have sendt i disse syv år ved aldrig at genvælge et medlem, har Norge udnævnt knap 29 % (32 ud af 112 — foreløbigt forfremmede suppleanter er ikke medregnet, og 112 svarer til 7 gange 16), Sverige godt 29 % (33 ud af 112) og Danmark 32 % (36 ud af 112), hvorimod Island har udpeget 40 % (14 ud af 35) og Finland 50 % (32 ud af 64). Finlands kortere periode og Islands mindre delegation svækker i nogen grad sammenligningsgrundlaget. Alligevel er de mindre procenter ensbetydende med, at man oftere har sendt de samme personer, hvilket indicerer saglige hensigter, imens de større procenter tyder på en tendens til at bruge Nordisk Råds sessioner til orienteringsformål, hvilket naturligtvis også er en værdifuld funktion.

Tabel VII: *Antal af sessioner som den enkelte valgte medlem har overværet som sådan.*
 Table VII: *Number of Nordic Council sessions attended by each elected member in that capacity.*

| | Antal af sessioner: Number of sessions: | | | | | | | Ialt Total |
|---------------|--|----|----|----|---|----|----|---------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| Danmark | 18 | 4 | 2 | 3 | 4 | 5 | 3 | 39 |
| Denmark | | | | | | | | |
| Finland | 12 | 11 | 5 | 4 | — | — | — | 32 |
| Island | 4 | 6 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 14 |
| Iceland | | | | | | | | |
| Norge | 9 | 7 | 6 | 1 | 2 | 4 | 5 | 34 |
| Norway | | | | | | | | |
| Sverige | 14 | 8 | 5 | 7 | 3 | 1 | 4 | 42 |
| Sweden | | | | | | | | |
| Ialt Total | 57 | 36 | 19 | 16 | 9 | 12 | 12 | 161 |

Tabel VII giver tallene over genvalgte medlemmer. Det viser sig at næsten en trediedel (49 ud af 161) har overværet fire eller flere sessioner, hvilket må siges at være bemærkelsesværdigt højt. På den anden side er der godt en trediedel (57 ud af 161) der kun har givet møde ved en enkelt session, og mere end halvdelen (93 ud af 161) har kun deltaget i to sessioner, hvilket, som allerede ovenfor anført i kommentarerne til Tabel VI, igen betyder, at nogle af landenes pladser er blevet brugt regelmæssigt for orientering, om nu med vilje eller ej, og andre for fortsat sagligt arbejde. Finland og især Island har brugt flere af deres sæder til orienterende formål, hvilket er i overensstemmelse med resultaterne fra forrige afsnit om ministrernes deltagelse i Nordisk Råd. Fra Tabell VII kan det også ses, at Sverige har brugt foreløbige forfremmelser hyppigere end de andre lande, med 9 ud af ialt 14 tilfælde. Det viser en tendens til at drage suppleanterne ind i rådets virksomhed. Sverige har også, sammen med Finland, udnævnt enkelte suppleanter til Nordisk Råds nimbandskomitéer, der mødes imellem sessionerne.

Udover tabellerne kan det nævnes, at 29 tidligere suppleanter senere er blevet valgt som almindelige medlemmer i Nordisk Råd. F. o. m. 1954 var 29 hverken suppleant eller regeringsrepræsentant for deres valg til Nordisk Råd, Finlands nye medlemmer i 1956 og Islands nye folkealliance repræsentation i 1957 ikke iberegnet. I de syv år, der her diskuteres, var der 85 suppleanter, som aldrig blev forfremmet eller valgt til medlemmer.

I foregående paragraffer blev regeringsrepræsentanternes tilstedesværelse ved Nordisk Råds første syv sessioner skildret, såvel som kontinuiteten i Nordisk Råds delegationer. Blandt Nordens ministre og rigsdagsmænd fandtes der mange som var stamgæster ved sessionerne, ikke mindst Danmarks, Finlands, Norges og Sveriges stats- og udenrigsministre. Konti-

Tabel VIII: *Nordisk Råds valgte medlemmer med realskoleexamen, dets ækvivalens eller mere.*Table VIII: *Elected members to the Nordic Council with High School Diploma or higher.*

| | Socialdem. Social Dem. | Liberale Liberals | Agrarerne Agrarians | Konservative Conservatives | Kommunister Communists | Andre Others | Ialt Total |
|---|---------------------------|----------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------|---------------|
| <i>Danmark</i> (Denmark): | | | | | | | |
| realskole high school | 7 | 11 ¹ | — | 6 | — | — | 24 |
| uden realskole less than high school | 10 | 5 ² | — | 0 | — | — | 15 |
| Ialt (Total) | 17 | 16 | | 6 | | | 39 |
| <i>Finland</i> : | | | | | | | |
| realskole high school | 5 | 2 | 8 | 5 | 2 | 1 | 23 |
| uden realskole less than high school | 4 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 9 |
| Ialt (Total) | 9 | 2 | 10 | 5 | 5 | 1 | 32 |
| <i>Island</i> (Iceland): | | | | | | | |
| realskole high school | 3 | — | 2 | 5 | 2 | — | 12 |
| uden realskole less than high school | 0 | — | 2 | 0 | 0 | — | 2 |
| Ialt (Total) | 3 | | 4 | 5 | 2 | | 14 |
| <i>Norge</i> (Norway): | | | | | | | |
| realskole high school | 6 | 3 | 2 | 4 | — | 2 | 17 |
| uden realskole less than high school | 10 | 3 | 2 | 1 | — | 1 | 17 |
| Ialt (Total) | 16 | 6 | 4 | 5 | | 3 | 34 |
| <i>Sverige</i> (Sweden): | | | | | | | |
| realskole high school | 6 | 5 | 1 | 4 | — | — | 16 |
| uden realskole less than high school | 18 | 3 | 4 | 1 | — | — | 26 |
| Ialt (Total) | 24 | 8 | 5 | 5 | | | 42 |
| <i>Ialt</i> (Total): | | | | | | | |
| realskole high school | 27 | 21 | 13 | 24 | 4 | 3 | 92 |
| uden realskole less than high school | 42 | 11 | 10 | 2 | 3 | 1 | 69 |
| Ialt (Total) | 69 | 32 | 23 | 26 | 7 | 4 | 161 |

¹ RV: 4; V: 5; DR: 2. The Radical Left: 4; the Moderate Left: 5; the Justice Union Party: 2.² RV: 1; V: 4. The Radical Left: 1; the Moderate Left: 4.

Tabel IX: Valgte medlemmer med universitetsgrad.
Table IX: Elected Members with University degrees.

| | Socialdem. | Social Dem. | Liberale | Liberals | Agrarerne | Agrarians | Konservative | Conservatives | Kommunister | Communists | Andre | Others | Ialt | Total |
|--------------|------------|-------------|----------------|----------|-----------|-----------|--------------|---------------|-------------|------------|-------|--------|------|-------|
| Danmark | 2 | | 6 ¹ | | — | | 5 | | — | | — | | 13 | |
| Denmark | | | | | | | | | | | | | | |
| Finland | 2 | | 2 | | 4 | | 5 | | 1 | | 0 | | 14 | |
| Island | 1 | | — | | 0 | | 4 | | 0 | | — | | 5 | |
| Iceland | | | | | | | | | | | | | | |
| Norge | 3 | | 2 | | 2 | | 4 | | — | | 2 | | 13 | |
| Norway | | | | | | | | | | | | | | |
| Sverige | 4 | | 4 | | 1 | | 4 | | — | | — | | 13 | |
| Sweden | | | | | | | | | | | | | | |
| Ialt (Total) | 12 | | 14 | | 7 | | 22 | | 1 | | 2 | | 58 | |

¹ RV: 3; V: 2; DR: 1. The Radical Left: 3; the Moderate Left: 2; the Justice Union Party: 1.

nuiteten blandt de valgte medlemmer var også høj. Nu skal de valgte medlemmers kvalifikationer beskrives efter alder, uddannelse, erhverv o. s. v. Formålet er at bedømme, i hvilke proportioner rigsdagens ledende skikkelser findes også blandt de 161 personer, der har været medlemmer i Nordisk Råd under de første syv år fra 1953 (for Finlands vedkommende fra 1956) til 1959.

Tabel VIII viser, at 92 af disse 161 har realskoleexamen eller mere. Videre kan det nævnes, at 78 har studentereksamen. Jfr. Asger Baunsbak-Jensen, »Akademisk flertal i Nordisk Råd», 1956 Nordisk Kontakt (nr. 3, s. 6), hvor studenternes herredømme er forøget ved at inkludere regeringsrepræsentanternes endnu højere uddannelsesniveau. Af de 69 uden realskole er de fleste naturligvis uddannet i kommuneskole eller lignende.

Tabel IX er redegørelse for de 58 — godt en trediedel af det samtlige valgte medlemskab — der har universitetsgrad. I modsætning til tabel VIII, er der en betydelig forskel partierne imellem, idet de borgerlige partier har 45 af samtlige 58.

Tabel X giver tallene over kvindelig deltagelse i Nordisk Råds arbejde. Af 17 kvindelige valgte medlemmer stammer 9 fra socialdemokratiet. Delt efter landene, har Finland de fleste med 7 — til trods for Finlands kortere medlemskabsperiode. Tilføjer man de 4 kvindelige regeringsrepræsentanter, er der altså 21 kvinder ialt blandt Nordisk Råds valgte og ministerielle medlemmer.

Tabel XI forsøger at dele de valgte medlemmer efter erhverv. Det kan diskuteres meget, hvad den enkelte egentlig bestiller. Mange har endda

Tabel X: *Kvindelige repræsæntanter valgte til Nordisk Råd.*¹
 Table X: *Women as Elected Members in the Nordic Council.*¹

| | Socialdem. | Social Dem. | Liberale | Liberals | Agrarerne | Agrarians | Konservative | Conservatives | Kommunister | Communists | Andre | Others | Ialt | Total |
|--------------|----------------|----------------|----------|----------|-----------|-----------|--------------|---------------|-------------|------------|-------|--------|------|-------|
| Danmark | 1 | 1 ² | — | 0 | — | — | — | — | — | — | — | — | 2 | |
| Denmark | | | | | | | | | | | | | | |
| Finland | 3 ³ | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | — | — | — | — | — | — | 7 | |
| Norge | 2 | 0 | 0 | 1 | — | — | — | — | — | — | — | — | 3 | |
| Norway | | | | | | | | | | | | | | |
| Sverige | 3 | 1 | 0 | 1 | — | — | — | — | — | — | — | — | 5 | |
| Sweden | | | | | | | | | | | | | | |
| Ialt (Total) | 9 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | — | — | — | — | — | — | 17 | |

¹ Ingen fra Island. None from Iceland.

² Fra RV. From the Radical Left party.

³ 1 soc. opp. iberegnet. 1 Social Democratic Opposition party member included.

mere end én beskæftigelse. Nogle kan bedst betegnes som politikere, men så er det næsten umuligt at fastsætte grænsen. Derfor er ingen betegnet sådan. Af samme grund er rubrikken »journalist» udelukkende forbeholdt dem, der ingen anden betydelig upolitisk bestilling har. Blandt arbejderne er kontorarbejdere medregnet. Begrebet »landbrug» dækker alt, der har med avl- eller jorddyrkning at gøre, om end det udføres af karl eller godsejer. »Pædagoger» indbefatter alle skole- og universitetsfolk, blandt andet 9 professorer (3 fra Finland og Sverige og 1 fra Danmark, Island og Norge). Dommere er inkluderet under jurister. »Andre professioner» medtager præster (2 fra Finland), læger (1 fra Danmark og 1 fra Finland), ingeniører (1 hver fra Danmark, Finland og Island), og selvstændige i byerhvervene (6 ialt, med 2 fra Danmark og Island og 1 fra Finland og Norge). Blandt de 38 arbejdere og 28 agronomer er der ganske få, der skubber en trillebør den dag i dag. Af samtlige 161 kan hele 95 betegnes som professionelle, af hvilke 52 er enten pædagoger eller embedsmænd. Tallene beviser klart, at Nordisk Råds valgte medlemmer er højt kvalificerede.

Tablet XII giver oversigt over medlemmernes alder. Ved at overvære flere sessioner, faldt nogle enkelte i to forskellige kategorier. I sådant tilfælde blev vedkommende placeret med den aldersgruppe, hvor han hyppigst tilhørte. 113 ud af 161 valgte medlemmer var mellem 50 og 69 år gammel — politikerens gyldne år. Derimod var der kun få — 11 ialt — der var fyldt de 70. Endnu færre var under 39 år gammel, nemlig 2 fra Finland og én hver fra de øvrige lande, eller 6 ialt. Alleryngst var riksdagsmand Juha Rihtniemi, finsk konservativ suppleant forfremmet til medlem i Nordisk Råds 6. session (1958) som 32 årig. Ældste medlem i

Tabel XI: *Nordisk Råds valgte medlemmers erhverv.*
 Table XI: *Occupations of Nordic Council Elected Members.*

| | Embedsmænd Civil Serv. | Pædagoger Educators | Jurister Jurists | Journalister Journalists | Andre Prof. Other Prof. | Arbejdere Laborers | Landbrug Farming | Ialt Total |
|------------------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------|---------------|
| <i>Danmark (Denmark):</i> | | | | | | | | |
| S (Soc. Dem.) | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | 11 | 0 | 17 |
| RV (Radical Left) | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 |
| DR (Justice Union) | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| V (Moderate Left) | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 | 9 |
| KF (Conservative) | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6 |
| Ialt (Total) | 5 | 7 | 2 | 4 | 4 | 11 | 6 | 39 |
| <i>Finland (Finland):</i> | | | | | | | | |
| soc. dem. (Soc. Dem.) ¹ | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 4 | 0 | 9 |
| f. fp. (Liberal) | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| agr. (Agrarian) | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 6 | 10 |
| saml.p. (Conservative) | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 |
| fdm. (Popular Front) | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 5 |
| sv. fp. (Swedish) | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Ialt (Total) | 5 | 6 | 1 | 3 | 5 | 6 | 6 | 32 |
| <i>Island (Iceland):</i> | | | | | | | | |
| So (Soc. Dem.) | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 |
| F (Agrarian) | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| SP (Conservative) | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| FA (Popular Front) | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Ialt (Total) | 1 | 3 | 3 | 2 | 3 | 0 | 2 | 14 |
| <i>Norge (Norway):</i> | | | | | | | | |
| A (Soc. Dem.) | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 8 | 1 ² | 16 |
| V (Liberal) | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 6 |
| Sp (Agrarian) | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 |
| H. (Conservative) | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 |
| Kr. f. (Christian) | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Ialt (Total) | 5 | 4 | 4 | 3 | 1 | 10 | 7 | 34 |
| <i>Sverige (Sweden):</i> | | | | | | | | |
| s (Soc. Dem.) | 3 | 5 | 1 | 4 | 0 | 10 | 1 | 24 |
| fp (Liberal) | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 8 |
| cp (Agrarian) | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 5 |
| h (Conservative) | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 5 |
| Ialt (Total) | 6 | 10 | 3 | 5 | 0 | 11 | 7 | 42 |
| <i>Ialt (Grand Total)</i> | 22 | 30 | 13 | 17 | 13 | 38 | 28 | 161 |

¹ 1 soc. opp. iberegnet (1 Soc. Dem. Opposition member included).

² En fisker (A fisherman).

flere år var også fra Finland, nemlig svenske folkepartiets nylig afdøde John Österholm, 78 år gammel under 7. session i 1959.

Fra alder, erhverv og uddannelse får man et indtryk af de valgte medlemmers baggrund og evner. Men skal man sige noget om Nordisk Råds karakter som politisk organ, er det medlemmernes stillinger indenfor partierne og parlamenterne, der gælder.

Tabel XII: *Nordisk Råds valgte medlemmers alder.*
 Table XII: *Age of Nordic Council Elected Members.*

| | 30—39 | 40—49 | 50—59 | 60—69 | 70—79 | Ialt Total |
|----------------------------|-------|-------|-------|----------------|-------|---------------|
| <i>Danmark (Denmark):</i> | | | | | | |
| S (Soc. Dem.) | 0 | 4 | 9 | 4 | 1 | 18 |
| RV (Radical Left) | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 5 |
| DR (Justice Union) | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| V (Moderate Left) | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 9 |
| KF (Conservative) | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 5 |
| Ialt (Total) | 1 | 7 | 16 | 12 | 3 | 39 |
| <i>Finland (Finland):</i> | | | | | | |
| soc. dem. (Soc. Dem.) | 1 | 1 | 4 | 3 ¹ | 0 | 9 |
| f. fp. (Liberal) | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| agr. (Agrarian) | 0 | 4 | 5 | 1 | 0 | 10 |
| saml.p. (Conservative) | 1 | 0 | 3 | 1 | 0 | 5 |
| fdm. (Popular Front) | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 5 |
| sv. fp. (Swedish) | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ialt (Total) | 2 | 8 | 13 | 8 | 1 | 32 |
| <i>Island (Iceland):</i> | | | | | | |
| So (Soc. Dem.) | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 3 |
| F (Agrarian) | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 4 |
| SP (Conservative) | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 5 |
| FA (Popular Front) | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Ialt (Total) | 1 | 4 | 5 | 3 | 1 | 14 |
| <i>Norge (Norway):</i> | | | | | | |
| A (Soc. Dem.) | 0 | 4 | 10 | 1 | 1 | 16 |
| V (Liberal) | 1 | 0 | 4 | 0 | 1 | 6 |
| Sp (Agrarian) | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| H (Conservative) | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 5 |
| Kr. f. (Christian) | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 |
| Ialt (Total) | 1 | 5 | 18 | 7 | 3 | 34 |
| <i>Sverige (Sweden):</i> | | | | | | |
| s (Soc. Dem.) | 0 | 5 | 9 | 7 | 3 | 24 |
| fp (Liberal) | 0 | 1 | 4 | 3 | 0 | 8 |
| cp (Agrarian) | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 5 |
| h (Conservative) | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 5 |
| Ialt (Total) | 1 | 7 | 15 | 16 | 3 | 42 |
| <i>Ialt (Grand Total):</i> | 6 | 31 | 67 | 46 | 11 | 161 |

¹ 1 soc. opp. iberegnet (1 Soc. Dem. Opposition member included).

Tabel XIII viser, hvilke valgte medlemmer der er ledende figurer i den hjemlige politik. Alle partiformænd eller fhv. partiformænd og alle fhv. statsministre er regnet som partiledere. D. v. s., at hvis man ved et eller andet tidspunkt har været chef for et parti eller en regering, er man inkluderet som partileder. Andre medlemmer af partiernes bestyrelser er ikke medregnet. Som præsidiiumsmedlemmer er også indbefattet formænd for Islands øvre afdeling og nedre afdeling, Norges lagting og odelsting og Sveriges første kammer og andet kammer, såvel som Sveriges fælles-

Tabel XIII: *Førende politikere blandt Nordisk Råds valgte medlemmer.*
 Table XIII: *Leading Politicians as Elected Members in the Nordic Council.*

| | Socialdem. Social Dem. | Liberale Liberals | Agrarerne Agrarians | Konservative Conservatives | Kommunister Communists | Andre Others | Ialt Total |
|--|---------------------------|----------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------|---------------|
| <i>Danmark (Denmark):</i> | | | | | | | |
| Partiledere Party Leaders | 3 | 4 ¹ | — | 1 | — | — | 8 |
| Parlamentets Præsidium Officers of Parliament | 2 | 2 ² | — | 0 | — | — | 4 |
| Politisk ordfører Floor Leaders | 3 | 1 ³ | — | 1 | — | — | 5 |
| Ialt (Total) | 8 | 7 | | 2 | | | 17 |
| <i>Finland (Finland):</i> | | | | | | | |
| Partiledere Party Leaders | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 6 |
| Parlamentets Præsidium Officers of Parliament | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Politisk ordfører Floor Leaders | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Ialt (Total) | 3 | 1 | 4 | 2 | 2 | 1 | 13 |
| <i>Island (Iceland):</i> | | | | | | | |
| Partiledere Party Leaders | 2 | — | 0 | 0 | 1 | — | 3 |
| Parlamentets Præsidium Officers of Parliament | 0 | — | 1 | 2 | 0 | — | 3 |
| Ialt (Total) | 2 | | 1 | 2 | 1 | | 6 |
| <i>Norge (Norway):</i> | | | | | | | |
| Partiledere Party Leaders | 1 | 0 | 2 | 1 | — | 2 | 6 |
| Parlamentets Præsidium Officers of Parliament | 4 | 2 | 1 | 1 | — | 0 | 8 |
| Ialt (Total) | 5 | 2 | 3 | 2 | | 2 | 14 |
| <i>Sverige (Sweden):</i> | | | | | | | |
| Partiledere Party Leaders | 1 | 1 | 0 | 0 | — | — | 2 |
| Parlamentets Præsidium Officers of Parliament | 2 | 3 | 2 | 2 | — | — | 9 |
| Politisk ordfører Floor Leaders | 4 | 1 | 0 | 0 | — | — | 5 |
| Ialt (Total) | 7 | 5 | 2 | 2 | | | 16 |
| Ialt (Grand Total) | 25 | 15 | 10 | 10 | 3 | 3 | 66 |

¹ RV: 2; V: 1; DR: 1. The Radical Left: 2; the Moderate Left: 1; the Justice Union Party: 1.

² V: 1; DR: 1. The Moderate Left: 1. The Justice Union Party: 1.

³ RV. The Radical Left.

Table XIV: *Antal af sessioner som Nordisk Råds 81 ledende valgte medlemmer har overværet som valgt medlem.*Table XIV: *Number of Nordic Council Sessions attended as an elected member by the most prominent 81 elected members.*

| | Antal af sessioner: Number of sessions: | | | | | | | Ialt Total |
|--------------------|--|----|----|---|---|---|---|---------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| Danmark Denmark | 9 | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 21 |
| Finland | 4 | 5 | 2 | 4 | × | × | × | 15 |
| Island Iceland | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 8 |
| Norge Norway | 6 | 5 | 3 | 0 | 2 | 0 | 2 | 18 |
| Sverige Sweden | 6 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 3 | 19 |
| Ialt Total | 26 | 18 | 10 | 9 | 5 | 6 | 7 | 81 |

udvalgsformænd. Sekretærer og øvrige officerer i rigsdagene er ikke inkluderet. Partiernes gruppeformænd er medregnet som politiske ordførere, men ikke de øvrige medlemmer af gruppernes bestyrelser. En gang medregnet som partileder, er vedkommende ikke inkluderet igen som præsidiiumsmedlem eller politisk ordfører, selv om han også har besat sidstnævnte poster. En gang regnet som præsidiiumsmedlem, er vedkommende ikke inkluderet igen som politisk ordfører, selv om han også har besat denne post endda samtidigt. D. v. s., at der er flere præsidiiumsmedlemmer eller fhv. præsidiiumsmedlemmer og flere politiske ordførere eller fhv. politiske ordførere blandt Nordisk Råds medlemskab end der findes på tabellen, idet den enkelte findes kun én gang derpå.

Sådan forstået, er der 66 førende politikere blandt Nordisk Råds syv-årige medlemskab af 161. Blandt disse 66 er der 21, der også har været regeringsrepræsentanter i Nordisk Råd og i øvrigt 11 andre fhv. ministre. Udenfor de 66 findes der 8 valgte medlemmer, der har været regeringsrepræsentanter og i øvrigt 7 fhv. ministre — 15 øvrige personer, der også kan betegnes som førende politikere. Lægger man disse 15 sammen med de 66, er der hele 81 valgte medlemmer, der er ledende politiske talenter derhjemme. Videre er der 55 regeringsrepræsentanter, der aldrig har været valgte medlemmer i Nordisk Råd. Da har man sammenlagt 136 statsmænd med nøglestillinger, der har deltaget i Nordisk Råds første syv sessioner.

Tablet XIV fortæller, hvor hyppigt de ovennævnte 81 ledende valgte medlemmer har overværet Nordisk Råds sessioner. Tabellen kan sammenlignes med den over samtlige medlemmers deltagelseshyppighed i forrige afsnit, Tabel VII. Det overrasker ikke, at Island, med sine færre delegerede har sendt forholdsvis flere ledende skikkelser end de øvrige lande. Men det er

Tabel XV: Nordisk Råds 81 ledende valgte medlemmers tilstedeværelse ved enkelte sessioner
 Table XV: The Nordic Council's most prominent 81 elected members' presence at each Annual Session.

| | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | Ialt Total | Justeret Adjusted |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|----------------------|
| Danmark Denmark | 11 | 10 | 9 | 8 | 9 | 10 | 8 | 65 | |
| Finland | × | × | × | 13 | 8 | 7 | 7 | 35 | $\times 7/4 = 61$ |
| Island Iceland | 3 | 4 | 4 | 3 | 5 | 5 | 3 | 27 | $\times 16/5 = 86$ |
| Norge Norway | 9 | 7 | 5 | 6 | 6 | 8 | 8 | 49 | |
| Sverige Sweden | 5 | 8 | 9 | 8 | 10 | 10 | 10 | 60 | |
| Ialt Total | 28 | 29 | 27 | 38 | 38 | 40 | 36 | | |

noget nyt, at kunne konstatere, at både Islands og Finlands førende politikere har deltaget i flere sessioner end de øvrige medlemmer fra samme lande. Af dem der har overværet fire eller flere sessioner fra Finland og Island, er samtlige 4 fra Finland og samtlige 3 fra Island »ledende». Danmarks og Sveriges proportioner er nogenlunde det samme som deres respektive medlemskaber som helhed: Af Danmarks 15 der har overværet fire eller flere sessioner, er 9 betegnet som ledende medlemmer, og af Sveriges tilsvarende 15 er 7 sådan betegnet. Derimod er der kun 4 ledende medlemmer blandt Norges 12, der har overværet fire eller flere møder. I nogen grad svækker det konklusionen fra forrige afsnit, hvor Islands og Finlands deltagelse blev beskrevet som forholdsvis symbolsk, idet de ledendes hyppigere tilstedeværelse nu peger på saglige hensigter. (Alligevel er Islands ministerielle fraværelse ikke hermed bortforklaret.) På den anden side genspejler Norges ledende politikeres forholdsvis mere sporadiske deltagelse i Nordisk Råds sessioner dette lands køligere holdning, fra borgerlig side i alt fald, over for rådet.

Table XV gengiver tallene fra Tabel XIV fra en anden synsvinkel og bekræfter samtlige dens konklusioner, der dog ikke gentages her. Tabel XV fortæller hvor mange ledende valgte medlemmer, der har overværet enhver session og viser, at mindst halvdelen hvert år har været »ledende» — henholdsvis 28, 29 og 27 ud af ialt 53 i 1953, 1954 og 1955, og henholdsvis 38, 38, 40 og 36 ud af ialt 69 i 1956, 1957, 1958 og 1959. I disse syv år er der 65 tilfælde, hvor en førende dansk politiker har deltaget i en session. Tilsvarende tal fra Norge er 49 og fra Sverige 60. Norges mere beskedne repræsentation stammer fra borgerlig side, og ikke fra socialdemokratiet. For såvidt angår Finland, skal man gange med 7/4, idet Finland kun deltog 4 gange ud af de første 7. Sådan justeret, svarer den finske repræsentation nærmest til den svenske, med 61 ledende-medlemmerbesøg. Island har kun 5 valgte medlemmer hvert år, og man skal gange

med 16/5 för att kunna sammenligne med de øvrige landes 16 valgte medlemmer. På den måde får man det samme som 86 islandsk ledende-medlemmer-besøg. Dog kunne Island sandsynligvis ikke blive ved med at sende førende politikere i samme proportioner, hvis Island havde flere valgte medlemmer.

Denne artikel har forsøgt at klarlægge Nordsk Råds medlemskab, ministerielle og valgte, under de første syv år. Forhåbentlig er det lykkedes. Men Finlands rusår, Islands afstand og Norges tilbageholdenhed er ikke nye begreber. Velkendt er det også, at det er Nordens store, der samles år efter år ved Nordisk Råds sessioner. Hvad de kan blive enige om, kan gennemføres. Så meget kan udledes af det foregående. Det at finde ud af, hvad de kan blive enige om, er et bredere og mere indviklet spørgsmål. Om handlingen er der her ikke sagt noget, men det kan understreges, at de rigtige skuespillere er til stede.

Stanley V. Anderson, Assistant Professor of Political Science, University of California (Santa Barbara).

Nationalutskotten i Tjeckoslovakien¹ (národní výbory), Tjeckoslova-kiens nuvarande organ för lokalförvaltningen, leder sitt ursprung från de motståndsceller som under okkupationstiden bildades på de flesta orter i protektoratet Böhmen-Mähren och den »självständiga» slovakiska republiken. De första nationalutskotten tillkom på kommunistiskt initiativ efter det tyska anfallet på Sovjetunionen. Så småningom kom i praktiken all motståndsrörelse att organiseras genom

¹ *Källorna* till den följande framställningen utgörs huvudsakligen av officiellt tryck samt annan litteratur utgiven i Tjeckoslovakien. Den är till största delen endast tillgänglig på tjeckiska eller slovakiska. Förarbetet har gjorts under en stipendiatvistelse vid Karlsuniversitetet i Prag. Chefen för lärostolen i författningsrätt doc. Bedřich Rattinger har författat några av de använda arbetena och dessutom tjänstgjort som handledare vid arbetet.

De två efterkrigsförfattningarna finns i engelsk översättning. 9 maj-författningen utgavs i separat häfte bl. a. 1948 och den 1960 antagna ingår i häfte 1—2 av *Bulletin of Czechoslovak Law* 1960. Där återfinns också bl. a. lagen om nationalutskotten, 65/1960 Sb. (= lagsamlingen). Övriga använda lagar och regeringsförfordningar är: Lagen om territorialindelningen, 36/1960 Sb., vallagen, 39/1960 Sb., förordningen om den lokala säkerheten, 64/1957 Sb. samt förordningen om nationalutskottens kompetens m. m., 71/1960 Sb.

Till grund för ovanstående akter ligger en resolution från centralkommittén, tryckt i *Rudé Právo* 14/4 1960 samt CK-medlemmen O. Černíks referat i CK, *Rudé Právo* 12/4 1960. Fyra viktiga tal av president Novotný anger principerna för reformerna. De återfinns i *Rudé Právo* 13/11 1959, 23/1 1960, 17/4 1960 samt *Práce* 6/7 1960. En omfattande redogörelse för femårsplanen 1961—65 ges av O. Šimůnek i *Rudé Právo* 7/7 1960. Framtidsmålen anges också i regeringsordf. V. Širokýs programförklaring, *Rudé Právo* 13/7 1960.

Statistik anges huvudsakligen efter de statistiska årsböckerna för 1959 och 1960 samt »Czechoslovakia, a Handbook of Facts and Figures», Prag 1959. Vissa uppgifter rörande lokala förhållanden har hämtats från broschyren »NV okresu Most v letech 1957—1960», Most 1960.

Andra fakta återfinns i tidskriften »Národní výbory» nr 21 och 25 1960, *Rudé*

dem och detta fick år 1943 officiell bekräftelse, dels i ett gemensamt 1 maj-upprop från de tre vänsterpartierna (kommunister, socialdemokrater; nationella socialister), dels genom en principöverenskommelse mellan exil-presidenten Benes och kommunisternas ledare Gottwald. Enligt denna överenskommelse skulle nationalutskotten »utföra eller åtminstone kontrollera all förvaltning» på landets befriade område. Utskott skulle genom val utses i kommuner, distrikt och länder och från länderutskotten skulle den provisoriska nationalförsamling utgå, som skulle förbereda valen till det nya parlamentet.

Redan ett år tidigare hade Gottwald-gruppen i Moskva krävt att nationalutskotten efter kriget skulle bli »organ för folkets politiska makt». Detta krav var möjligt på grund av det allmänt utbredda missnöjet med förkrigstidens kommunala självstyrelse, som i många avseenden ärvts från dubbelmonarkin och vars centralistiska tendens ytterligare stärkts för att mot-

Právo 12/1, 12/4, 14/4, 24/5, 13/6, 15/6, 16/6, 12/7 och 4/11 1960, Pravda (Bratislava) 1/8, 3/8 och 8/8 1960 samt Zář (Pardubice) 10/3 1960.

Av ottryckta bearbetningar kan nämnas en seminarieuppsats av J. Kalista om NV:s plenum och en översiktsartikel av B. Rattinger för ett kommande uppslagsverk.

För den starkt komprimerade historiska översikten har använts bl. a. följande bearbetningar: K. Bertelmann, »Vznik národních výborů», Prag 1956, M. Cihlář, »K vývoji státní správy v ČSR», Prag 1953, C. Cisar, »S léty jsme rostli», Prag 1960, O. Friedman, »The Break-up of Czech Democracy», London 1950, B. Rattinger, »Vláda lidu a volby», Prag 1960, S. Stodolovský »Patnáct let národních výborů», Prag 1960, E. Táborský, »Czechoslovak Democracy at Work», London 1945.

Använda förkortningar och uttryck

CK—Centralkommitté

ČSR—Československá republika, Tjeckoslovakiska republiken

ČSSR—Československá socialistická republika, Tjeckoslovakiska socialistiska republiken (fr. o. m. 11/7 1960)

JZD—Jednotné zemědělské družstvo, förenat jordbrukskooperativ

KNV—Krajský národní výbor, kretsnationalutskott

Kčs—Koruna československá, tjeckoslovakisk krona (ca 72 öre)

KSČ—Komunistická strana Československa, Tjeckoslovariens kommunistiska parti

MěstNV—Městský národní výbor, stadsnationalutskott

MNV—Místní národní výbor, ortsnationalutskott

NF—Národní fronta, Nationella fronten

NV—Národní výbor, nationalutskott

NV—medlem vald ledamot av nationalutskott t. o. m. juni 1960.

Därefter »deputerad»

ObvNV—Obvodní národní výbor, nationalutskott i stadsdistrikt

ONV—Okresní národní výbor, distriktsnationalutskott

Sb—Sbírka zákonů, lagsamlingen

SPK—Státní plánovací komise, statens planeringskommission

Tjeckiska länderna—Böhmen (Čechy) och Mähren (Morava) inkl. Schlesien (Slezsko)

verka de tyska och ungerska minoriteternas separatistiska strävanden (1927 års s. k. organisationslag). När exilgrupperna kring regeringen i London konfronterades med nyskapelsen från Moskva såg man den, karaktäristiskt nog, som ett förverkligande av Benes' kända idéer om full lokal självstyrelse.

Ett betydelsefullt prejudikat skapades under det stora slovakiska upproret 1944, då det slovakiska nationalrådet tills vidare övertog lagstiftnings- och exekutivmakten och t. o. m. under sin några få månader långa maktutövning hann utge en egen lagsamling. Trots sitt av historiska skäl annorlunda namn kan nationalrådet med fog anses som det högsta nationalutskottet i Slovakien. I ett författningsdecret från presidenten reglerades kort därefter nationalutskottens ställning efter den tidigare Moskva-överenskommelsens riktlinjer. Det stadgades dock att nationalutskottens funktions-tid skulle börja den dag då någon del av republiken befriats men också att den skulle avslutas när en lagligen vald nationalförsamling så bestämde.

I mars 1945 fattades två andra beslut av stor räckvidd för den kommande utvecklingen. Den »nationella fronten» bildades, i vilken alla partier skulle ingå med de tre vänsterpartierna som »kärna». Regeringsfrågan löstes genom paritet mellan partierna. Regeringsprogrammet, som utarbetades på grundval av ett kommunistiskt förslag, i allt väsentligt antaget utan förändringar, förutsåg omfattande nationaliseringar av nyckelindustrierna och planhushållning. Detta s. k. Košice-program förverkligades snabbt och vid 1946 års utgång hade samtliga gruvor, kraftverk, banker och försäkringsbolag samt 65 % av industrin förstatligats. Samma år hölls val till nationalförsamling och nationalutskott, vilka resulterade i en stor framgång för kommunisterna (38 % av rösterna, 45 % av samtliga mandat i nationalutskotten). Gottwald blev regeringsordförande och nu påbörjades den tvååriga återuppbyggnadsplan, som för nationalutskottens del innebar konfiskering av tyska och ungerska jordegendomar och deras fördelning, framför allt i Sudetområdena. 1947 beslöt nationalförsamlingen av ny jordreform, som maximerade godsägarnas jordinnehav till 50 har, medan resten fördelades. Debatterna kring detta och andra beslut visade att enigheten kring regeringsprogrammet sviktade och i nationalutskotten började på sina håll antikommunistiska block bildas. Man såg nu fram mot nyval på våren 1948, då den nya nationalförsamling skulle utses, som sedan skulle besluta om en ny författning, där bl. a. nationalutskottens framtid avgjordes. Men i februari inträffade så den regeringskris som efter fem dagar resulterade i ett kommunistiskt maktövertagande.

För nationalutskottens del innebar detta en utrensning av »reaktionära element» samt en territorialreform, som avskaffade de gamla länderna och i stället införde 19 nya enheter, kretsar. Den ytterliga centralisering av statsmakten som den nya Gottwald-regeringen genomförde begränsade de lokala befogenheterna och det är karaktäristiskt att nationalutskottens ledamöter fram till 1954 valdes genom handuppräckning på offentliga möten. De nya politiska konjunkturerna efter 1953 medförde en påtaglig strävan till decentralisering och höjning av levnadsstandarden. Nationalutskottens uppmärksamhet riktades mot jordbruks- och bostadsproduktionen samt olika servicegrenar, allt områden som försumrats under tidigare år.

Under intryck av den 20:e partikongressen i Sovjetunionen beslöt den andra kommunistiska landskonferensen 1956 en vittgående decentralisering på speciellt jordbrukets och kommunikationernas områden från ministerierna till kretsnationalutskotten (KNV). Detta gav ett kraftigt utslag i 1957 års bokslut då det visade sig att nationalutskottens budgetomslutning ökats från 16,7 miljarder Kčs år 1956 till 26,2 miljarder. Ökningen fortsatte under följande år, då ministeriet för den lokala industrin upplöstes och dess befogenheter överfördes direkt till nationalutskotten. På den elfte partikongressen 1958 fattades ett principbeslut om fortsatt decentralisering och dessutom vittgående upprustningsplaner för bl. a. jordbruket och bostadsbyggandet. Principen skulle vara att ledningen skall befinna sig så nära produktionen som möjligt. Kort efter kongressen fick nationalutskotten för första gången i sin historia tillåtelse att självständigt planera sin industriella verksamhet. Åtgärder signalerades för bättre kontakter med allmänheten. Finansministeriet utgav en ny budgetordning som medgav även långsiktig finansplanering med viss rätt för nationalutskotten att själva fastställa storleken av inkomster och utgifter. Jordbrukets uppköpssystem lades om och fick formen av bindande leveranskontrakt mellan jordbrukskooperativen och distriktsnationalutskotten (ONV). I huvudsak skulle emellertid förverkligandet av kongressens beslut ske först i och med 1960 års reformkomplex, som genomfördes i anslutning till firandet av efterkrigsrepublikens 15-årsjubileum och proklamerandet av Tjeckoslovakien som en socialistisk stat.

1960 års författning. Utkastet till en ny socialistisk författning lades fram i samband med firandet av efterkrigsrepublikens 15-årsjubileum i maj 1960 och blev på numera sedvanligt sätt föremål för en landsomfattande diskussion. Trots att mer än 4 miljoner medborgare deltog i författningsdiskussionen och av dem över 700.000 bidrog med egna inlägg kan den inte betecknas som särskilt givande. Av de omkring 40.000 resolutioner som antogs framförde bara 1.750 ändringsförslag, i de flesta fall gällande småsaker, medan de övriga alla utmynnade i ett reservationslöst godtagande av utkastet. De ändringar som gjordes var obetydliga. Det slutliga förslaget godkändes av en särskild partikonferens och antogs kort därefter, den 11 juli, enhälligt av nationalförsamlingen.

1960 års författning tycks ha som främsta syfte att grundlagsfästa de faktiska maktförhållanden och övriga resultat som uppnåtts sedan det oblodiga maktövertagandet 1948. Det viktigaste exemplet på detta är att det kommunistiska partiets ställning som »statsbärande» parti klart och entydigt slås fast. KSČ definieras som »den ledande kraften i samhället och staten». Om man så vill kan man säga att partiet därigenom inrangerats som ett faktiskt stats- eller maktorgan överordnat samtliga andra institutioner. De fortfarande existerande fyra småpartierna nämns däremot inte utan får tänkas ingå bland de »sambandsorganisationer» som tillsammans bildar den nationella fronten (NF). Som allting annat i landet står även den nationella fronten under KSČ:s ledning. De fyra partierna har erkänt detta förhållande och erkänner till yttermera visso också KSČ:s program. Den nationella fronten är i Tjeckoslovakien en tämligen lös organisation, vars främsta uppgift är att formellt nominera kandidater till alla repre-

sentationer. Som medlemmar ingår samtliga organisationer i landet, således även t. ex. kyrkosamfund och idrottsföreningar. Nationella fronten är uppbyggd på lokalorganisationer, som samordnas av ett till storleken blygsamt sekretariat i Prag.

Den klassiska satsen i 1920 års författning, som behölls också 1948, nämligen att »folket är den enda källan till all makt i staten» har formulerats om till lydelsen: »All makt i ČSSR tillhör det arbetande folket.» Därmed kunde man ju synas komma att kollidera med stadgandet om KSČ som samhällets ledande kraft men svårigheten undanröjs med den sedvanliga identifikationsprocessen: det arbetande folket, lett av arbetarklassen = arbetarklassens förtrupp, det kommunistiska partiet. Klarare än som kunde ske 1948 utsägs begränsningarna av de medborgerliga rättigheterna. Sålunda tillförsäkras medborgarna yttrande-, press-, demonstrations- och mötesfrihet »i överensstämmelse med det arbetande folkets intressen». Kulturpolitiken, inklusive utbildning och undervisning skall överensstämma med »den vetenskapliga världsåskådningen», ett annat namn för marxismen-leninismen. Alla medborgare tillerkänns lika rättigheter och skyldigheter och ett särskilt minoritetsskydd ges de ungerska, ukrainska och polska nationaliteterna. Däremot saknas tyskarna i uppräknningen, vilket förklarats vara bevis på att den tyska frågan är »slutgiltigt löst». De ca 165.000 tyskar som finns kvar i landet är alla genom äktenskap eller på annat sätt förbundna med tjecker eller slovakier och anses inte bilda någon självständig etnisk grupp. Republiken definieras f. ö. som en »enhetsstat av två likaberättigade broderfolk, tjecker och slovakier». Karakteristiskt är att deras slaviska härstamning inte längre betonas. Intet återstår i 1960 års författning av den markerade panslavismen från 1948.

Landets ekonomiska grundval är det socialistiska ekonomiska systemet, »som utesluter varje form av utsugning». I enlighet därmed förbjuds allt enskilt näringsutövande som innebär exploatering av främmande arbetskraft, d. v. s. enskilda »företagare» får inte ha anställd personal. De grundläggande ägandeformerna är i stället den statliga och den kooperativa, sammanfattande benämnda »socialistisk egendom».

Nationalförsamlingen kan i detta sammanhang behandlas kort. Den är sammansatt av 300 deputerade valda på fyra år. Mandaten kan när som helst återkallas. Nationalförsamlingen är utrustad med i stort sett den för parlament vanliga kompetensen men kan inte sägas utnyttja sina befogenheter särskilt intensivt. Den sammanträder i mycket korta sessioner några få gånger om året. Däremot tycks åtskilligt arbete utföras av utskotten, som arbetar också mellan sessionerna. Under dessa perioder utövas församlingens befogenheter av ett presidium.

Det annorstädes vanliga systemet med ett kollektivt statsöverhuvud har inte införts i Tjeckoslovakien. Det inflytelserika presidentämbetet har ansetts vara så typiskt för landet att det bör behållas. De tre presidenterna efter Beneš har alla samtidigt varit partiledare, vilket vittnar om postens betydelse. Presidenten väljs nu på fem år mot tidigare sju. En annan nyhet är att han i sin ämbetsutövning är ansvarig inför nationalförsamlingen. Till presidentens många befogenheter hör bl. a. att vara högste chef för krigsmakten, sammankalla och avsluta nationalförsamlingens sessioner,

promulgera lagar samt att närvara, och presidera vid regeringens sammanträden.

Regeringen består f. n. av 30 medlemmar, ledda av en ordförande och sex vice ordförande varav en samtidigt är chef för statens planeringskommission och en inrikesminister. Antalet ministerier är nu 20.

Det slovakiska nationalrådet är en särskild representation för de i Slovakien bosatta nationaliteterna. Det skall tillvarata landsdelens särart och slovakers, ungrares och ukrainares speciella intressen. För detta ändamål har nationalrådet egen lagstiftningsmakt på några områden, främst kulturella, samt laginitiativ gentemot nationalförsamlingen. En viktig förändring är att de tidigare s. k. fullmäktige (pověreční) avskaffas. Som ett speciellt skydd för slovakiska intressen inrättades fullmäktige redan vid den första republikens grundande som ministeriernas avdelningar för Slovakien med placering i Bratislava. Deras uppgifter delas nu upp på de centrala ministerierna, nationalrådet och nationalutskotten. Vad som numera kallas fullmäktige är något mycket blygsammare, snarast en sorts underordnade kommissioner. Som kompensation skall i fortsättningen i regel minst tre medlemmar av nationalrådet tillförsäkras säte i regeringen.

Den nya territorialorganisationen. Tjeckoslovariens territoriella omorganisation, som genomfördes i början av 1960, omfattade de båda större enheterna, kretsar och distrikt, vilka förstörades betydligt på grundval av de ekonomiska områden som uppstått under efterkrigstidens femårsplaner. Man kan nu säga att kretsar och ekonomiska områden i stort sett är identiska, för såvitt man över huvud taget kan tala om avskilda ekonomiska områden i ett så högindustrialiserat land. Antalet kretsar är efter omorganisationen 11 mot tidigare 19. Böhmen delas in i 5 kretsar förutom Prag, som utgör en självständig enhet med ställning som krets, Mähren är uppdelat på 2 och Slovakien på 3 kretsar.

Varje krets indelas nu genomsnittligt i 10 eller 11 distrikt, sammanlagt 108 mot tidigare 306. Distriktens invånarantal rör sig i allmänhet kring 100.000-strecket. Vid deras utformning tog man hänsyn till inte bara de rent ekonomiska indikationerna utan sökte också skapa eller upprätthålla »arbetarklassens hegemoni», d. v. s. man ville säkra en majoritet av industriarbetare i varje distrikt. Svårigheter i detta avseende mötte man endast i det ännu delvis agrara Slovakien.

Fortfarande olöst är emellertid problemet med kommunernas utvidgning och sammanslagning. Kommunenheter är fortfarande abnormt små och återspeglar rent medeltida förhållanden. Av landets över 14.200 kommuner har 10.800 mindre än 600 invånare. Procentuellt har i de tjeckiska länderna 76 % och i Slovakien 91 % av kommunerna detta ringa invånarantal. 1.300 kommuner har 100 invånare eller färre. Under sådana förhållanden kan man givetvis inte anse territorialreformen på långt när avslutad. Arbetsuppgifterna och därmed befogenheterna hos de lokala organen måste med nödvändighet bli ytterst begränsade i så små enheter. På olika sätt försöker de centrala organen och de högre nationalutskotten förmå småkommunerna till en frivillig sammanslagning. Den ekonomiska grundvalen för samgående är skapandet av större enheter inom näringslivet, främst jordbruket. I juni 1960 hade i den nordtjeckiska kretsen 356 kooperativ

(JZD) förenats till 151 större enheter, samtidigt som av 483 mindre kommuner skapats 215 nya.

Det har emellertid förklarats att denna sammanslagning endast får ske med befolkningens samtycke och inte på administrativ väg. Man väntar att det kommer att dröja minst två år innan flertalet småkommuner slagits samman och förutsättningar därigenom skapats för den redan beslutade ökningen av de lokala nationalutskottens kompetens. Någon minimigräns för de framtida kommunernas storlek har inte nämnts.

Nationalutskotten är sinsemellan organiserade på följande sätt. Kommunerna styrs på landsbygden av ortsnationalutskott (MNV), i städerna av stadsnationalutskott (MěstNV). Distrikten styrs av distriktsnationalutskott (ONV). Samma ställning som ONV har utskotten i Prags 10 distrikt (ObvNV) samt MěstNV i Bratislava, Brno, Ostrava och Plzeň. Dessa städer är samtidigt säten för kretsnationalutskott (KNV) och viktiga industri-centra med invånarantal mellan 100.000 och 300.000. ObvNV i de fyra storstäderna har samma ställning som MěstNV.

De ovannämnda problemen med kommunsammanslagningen gör det svårt att entydigt ange huvuduppgifterna för NV-organisationens lägsta led, vilket bör hållas i minnet särskilt vid redogörelsen för den mer detaljerade kompetensfördelningen. Man måste anta att lagens bestämmelser tills vidare i stor utsträckning stannar på papperet i brist på tillräckligt stora enheter. Likaså bör man självfallet inte bortse från de stora variationer som måste förekomma inom MěstNV-gruppen.

Valen. Vid 1960 års val till nationalutskotten utsågs ca 204.000 deputerade. Mandattiden är 4 år. KNV har enligt den nya lagen om NV från 80 till 150 deputerade. I distrikt med upp till 135.000 inv. väljs 60—90 deputerade; har de fler invånare än 135.000 ökas antalet upp till 120. MěstNV och MNV uppvisar självfallet stora olikheter. Antalet deputerade kan variera mellan 9 och 120.

De deputerade väljs i enmanskretsar. Antalet valkretsar är därför identiskt med det antal mandat som nämns ovan. Enda undantaget utgörs av de talrika kommunerna under 600 invånare, som var och en bildar en enda krets med 9—15 mandat. I en kommun med t. ex. 601 invånare bildas däremot 15 valkretsar, alltså en krets på var 40:e invånare. En valkrets i en stad med 10.000 inbyggare omfattar ca 225 personer.

I inledningen till lagen om val till NV sägs att »det arbetande folket väljer till deputerade ... erfarna och det socialistiska fosterlandet hängivna medborgare». Förutom detta kvalifikationskrav stadgas att »kandidater vid val till nationalutskotten är Nationella frontens kandidater» med preciseringen att den nationella fronten »föreslår som kandidater de främsta byggarna av socialismen». Innebörden i dessa bestämmelser är klar och redan här bör omtalas, att genomsnittligt 51 % av de valda kandidaterna är medlemmar av det kommunistiska partiet, 5 % tillhör de existerande småpartierna, medan resterande 44 % är partilösa, men naturligtvis uppfyllande de ovannämnda kvalifikationerna.

Proceduren vid kandidatnomineringen är delvis föreskriven i vallagen. Kandidaterna föreslås av KSČ antingen direkt eller genom den nationella

fronten vid offentliga möten. Församlingen avgör genom öppen omröstning om han skall ställas upp eller ej. Enkel majoritet brukar gälla.

Får inte den av nationella fronten föreslagna kandidaten majoritet, kan mötet i stället föreslå en annan kandidat, men avgörandet ligger fortfarande hos NF. Proceduren kan också vara den, att NF i stället för den nedröstade kandidaten föreslår en ny, om vilken i så fall ett nytt möte får besluta. Vallagen har ingen bestämmelse om detta. Där sägs endast att »mötena . . . framlägger kandidatförslag till Nationella fronten», men praxis syns vara att man i första omgången alltid har att ta ställning till ett förslag från KSČ eller NF. En ja-majoritet från mötet får sedan betraktas som det formella »kandidatförslag» som lagen nämner.

Väljarna har här en reell möjlighet att avvisa icke önskvärda kandidater. Enligt en underhandsuppgift gällande 1960 års valkampanj avvisades på sådana möten mellan 8 och 10 % av de föreslagna kandidaterna. Den senare siffran rapporteras från valen till ObvNV i distriktet Prag 1. Antalet avvisade kandidater skulle vara större än vid något tidigare val. En genomsnittssiffra på 8 % skulle innebära att omkring 16.000 av dem som föreslagits av NF inte accepterades av väljarna. Som regel publiceras inga meddelanden om sådana nedröstningar.

Lagen ger möjlighet att ställa upp »en eller flera» kandidater i varje krets. Detta stadgande bör tolkas helt formellt eftersom i praktiken enbart enmanskretsar förekommer. De 2 % av kretsarna där fler kandidater än antalet mandat enligt uppgift uppställdes 1957 utgjordes enbart av småkommuner under 600 invånare, d. v. s. orter där kretsindelning inte förekommer. Förhållandet var likartat även vid 1960 års val.

För varje valkrets utser NV:s råd en valkommission till vilken NF anmäler kandidaterna för registrering. Kommissionen är skyldig att registrera varje på stadgat sätt föreslagna kandidat. Varje medborgare tillförsäkras sedan rätten att fritt agitera för *registrerade* kandidater.

Vid röstningen befinner sig väljarna hela tiden under uppsikt av distriktsvalkommissionen. Först efter anteckningen i röstlängden delas valsedlarna ut. Valsedlskuvert förekommer inte. I lokalen måste finnas »särskilda utrymmen avskilda så att valhemligheten garanteras». Väljaren lägger själv ner röstsedlarna i urnan. Vid en stickprovsundersökning utförd av förf. i två av Prags vallokaler omfattande 250 röstande konstaterades att 31 av dessa använde sig av sin rätt att gå bakom skärmarna.

I press och radio förs en kraftig propaganda för att väljarna skall rösta »manifestativt», d. v. s. att inte använda skärmarna, utan lägga sina röstsedlar direkt i urnan, som en förtroendegest mot den nationella fronten. Det kan också innebära att t. ex. alla hyresgäster i en fastighet, en militäravdelning eller över huvud taget alla som röstar i samma vallokal gemensamt tågar till lokalen — ofta till musik — och avlämnar sina röster öppet. Flera exempel på häpnadsväckande iver att rösta lämnades i pressen. I Kladno, en industristad väster om Prag, hade mer än en tredjedel av alla väljare — 12.000 personer — lämnat sin röst redan kl. 7 på morgonen. I kommunen Budimír i östra Slovakien hade samtliga väljare redan kl. 6 röstat — manifestativt.

Till kretsnationalutskotten och huvudstaden Prags NV röstade 99,88 % av väljarna på den nationella frontens lista och därigenom blev alla de 1.411 kandidaterna valda. Till ONV och därmed jämställda utskott valdes likaså samtliga kandidater — deras antal var 9.866. Till MěstNV och MNV valdes 192.666 kandidater medan 12 föll igenom. Det gällde i samtliga fall kandidater till MNV, d. v. s. små landsbygdskommuner. Motsvarande siffra vid 1957 års val var 74 och gällde även då enbart MNV-kandidater. Antalet röster för NF:s listor var också lägst på det lokala planet: 99,76 % mot 99,82 % till ONV och 99,88 % till KNV. I de kretsar där den uppställda kandidaten inte fick erforderlig absolut majoritet — eller där valdeltagandet understeg 50 % — måste hela valproceduren göras om. Även den sistnämnda omständigheten medför nämligen nyval, då en på så sätt vald kandidat inte anses representera »valmännens vilja». Så skedde år 1957 i 165 valkretsar.

Mellan 0,12 % och 0,24 % av de godkända rösterna avgavs således mot den nationella frontens kandidater. Tidigare års siffror framgår av uppställningen nedan.

| Val och år | Röster mot NF:s kandidater (i % av ant.gilt. röster) |
|--------------------|---|
| Nationalförs. 1948 | 10,7 |
| NV 1954 (KNV) | 6,3 |
| Nationalförs. 1954 | 2,1 |
| NV 1957 (KNV) | 0,7 |

Det bör tilläggas att rösträkningen inte är fullständigt offentlig. Närvarande vid räkningen får bara vara »särskilt därtill befullmäktigade företrädare för de arbetandes organisationer och pressrepresentanter».

Av hela antalet kandidater år 1960 har arbetarna förklarats utgöra 36,6 % och kooperativbönderna 27,9 %. 20,2 % tillhörde intelligentsian och återstoden, 15,2 %, fördes under gruppen »övriga arbetande». En jämförelse är delvis möjlig att göra med förhållandena år 1959, d. v. s. i stort sett de deputerade som valdes 1957. Arbetargruppen utgjorde då 34 %, kooperativbönderna 24,5 %. Båda grupperna noterade alltså en ökning på ett par procent. Anmärkningsvärd är uppgiften att 6,2 % av 1959 års deputerade var privatbrukande bönder. Motsvarande uppgift saknas i siffrorna för 1960, som emellertid är preliminära. Drygt femtedelen (21,6 %) av 1960 års kandidater var kvinnor, en ökning sedan föregående val med 6 %.

Det valsysteem för vilket här redogjorts följer ett välkänt mönster och behöver inte närmare kommenteras. Däremot förtjänar väljarnas överraskande aktivitet på valmötena att understrykas. Den tycks vara ett underskattat och sällan observerat faktum i de kommunistiska valsystemen. Under rådande förhållanden måste det betecknas som anmärkningsvärt att upp till 10 % av kandidaterna i en krets faller igenom. Det är på sitt sätt förklarligt att man inte tillåter att sådana fakta publiceras så att de når en större publik.

Det är uppenbart att de små valkretsarna underlättar denna väljaraktivitet. Betydligt svårare, även rent tekniskt, är det för valmännen att uttrycka sin mening om kandidater till högre nationalutskott. Det lär

emellertid ha förekommit att t. o. m. några deputerade till nationalförsamlingen föll bort under 1960 års kampanj.

Å andra sidan bör nedröstningarnas betydelse inte överdrivas. De ger troligen mötesdeltagarna en känsla av att kunna påverka kandidatnomineringen men vallagen ger samtidigt det kommunistiska partiet och den nationella fronten alla möjligheter att hindra icke önskvärda personer från att bli valda.

Nationalutskotten som statsorgan under nationalförsamling och regering. Som organ för statsmakt och statsstyrelse måste nationalutskotten självfallet låta sig ledas av nationalförsamlingens lagar och regeringens förordningar. Nationalförsamlingen skall enligt författningen »överväga förslag från nationalutskotten, diskutera deras verksamhet, förrällmänliga deras erfarenheter och besluta om åtgärder för att förbättra deras uppbyggnad och arbete», och kan upphäva *förordningar* utfärdade av KNV om de strider mot författningen eller annan lag. Regeringen kan i sin tur upphäva *beslut* av KNV som strider mot fastställd plan, budget, lag eller regeringsbeslut.

Nationalutskottens löpande verksamhet leds och kontrolleras av regeringen och dess organ. Den direkta ledningen sköts av en särskild kommitté inom regeringen. Huvudinstrument för den mera indirekta dirigeringen är de ekonomiska planerna och statsbudgeten, som båda utfärdas i form av lagar. På grundval av dessa fastställer nationalutskotten sedan sina egna planer och budgeter. Redan här påpekas att lägre nationalutskott alltid är underordnat högre och att högre NV med lagens ord »dirigerar och leder» de lägre och kan upphäva deras beslut. KNV uppträder gentemot regeringen som den ansvarige företrädaren för hela kretsen. Det är följaktligen i huvudsak tillräckligt för regeringen att leda och kontrollera KNV, som i sin tur kan vidarebefordra regeringens intentioner nedåt. Regeringens och dess organs befattning med nationalutskotten består till stor utsträckning i löpande kontroll av hur plan och budget följs.

De ekonomiska generalplanerna utarbetas av statens planeringskommission (SPK) i nära samarbete med kretsnationalutskott och ministerier. De är f. n. av tre slag. Den stora perspektivplanen omfattar en mycket lång tidsperiod: den nu gällande är förord fram till år 1975. Mer detaljerad är femårsplanen. Tjeckoslovakiens tredje i ordningen gäller från och med 1961. På femårsplanens grundval utarbetas så en årsplan som tillsammans med den på dess grundval fastställda budgeten utgör regeringens konkreta handlingsprogram för folkhushållet och riktlinjen för nationalutskottens egna planer. Dessutom skall SPK bistå nationalutskotten (inte bara KNV) med deras eget planeringsarbete. Efter förhandlingar med KNV och berörda ministerier föreslår SPK också regeringen en särskild kretsvis uppjord plan för de företag som leds av nationalutskotten.

På liknande sätt förhåller det sig med utarbetandet av budgeter med bara den skillnaden att SPK:s roll övertas av finansministeriet. I detta sammanhang måste ett speciellt förhållande observeras. På samma sätt som lokal-, distrikts- och kretsplaner sammanstrålar i statsplanen och utgör delar av denna ingår nationalutskottens budgeter i statsbudgeten. Förhållandet förklaras enklast därigenom att nationalutskottens inkomster till

största delen utgörs av anslag ur statsbudgeten, s. k. regleringsinkomster. KNV:s inkomster och utgifter återfinns som klumpposter i statsbudgeten, ONV:s i KNV:s budget och slutligen MNV:s och MěstNV:s i ONV:s budget. I ramarna för dessa klumpsummor hushållar sedan vederbörande nationalutskott relativt självständigt.

I analogi med ovanstående måste planeringsarbetet betraktas. I statsplanen fastställs de viktigaste investeringsobjekten och över huvud sådant som anses vara av betydelse för landets samlade utveckling. I och med den nya lagens ikraftträdande ankommer det emellertid på KNV att själva i sina planer bestämma grundläggande uppgifter, medelstilldelning och fördelning av arbetskraft för kretsens distrikt. På den grundvalen får sedan ONV utfärda mer detaljerade planer, som blir i sin tur bestämmande för MNV och MěstNV i förekommande fall. Skulle däremot ett projekt anses särskilt viktigt och angeläget har såväl regering som KNV och ONV möjlighet att utan hänsyn till ovannämnda regler direkt via budgeten avdela medel för dess genomförande. För att systemet skall kunna fungera tillfredsställande måste planeringen tänkas som ett enda komplex, där initiativen till lika delar kommer både nedifrån och från centrum och att alla moment sker något så när samtidigt.

Förhållandet kompliceras därigenom att det finns både företag som leds av nationalutskott och sådana som administreras direkt av ministerier. Den allmänna kretsplanen omfattar samtliga företag och institutioner inom kretsen och vid dess utarbetande deltar både SPK, KNV och berörda ministerier. Gången vid sammanställningen av den redan omtalade planen för det NV-ledda näringslivet är följande. KNV utarbetar tillsammans med de lägre nationalutskotten ett förslag till totalplan för denna verksamhet, som sedan föreläggs regeringen och SPK samt till nödvändiga delar även ministerierna.

I själva verket tycks samordningsproblemen mellan de centralt styrda och NV-ledda sektorerna vålla åtskilligt bekymmer och det är omöjligt att här redogöra för alla de bestämmelser som syftar till att säkra samarbetet dem emellan. Nämnas bör emellertid att ministerierna numera inte självständigt får bestämma lokaliseringspolitiken utan måste rådgöra med KNV. Denna bestämmelser stöds av KNV:s ovannämnda befogenhet att inom ramen för stadsplanen bestämma investeringarnas fördelning inom kretsen. Detta gäller i motsats mot tidigare även för ministeriernas företag. Men ministerierna skall å sin sida följa hur NV-företagen uppfyller planerna och svarar dessutom för deras tekniska nivå. Båda parter är ålagda att se till att deras företag koordineras och samarbetar intimt.

Nationalutskottens organ. Ett iögonenfallande drag under diskussionerna kring NV-reformen var att man ständigt betonade de *valda* organens befogenheter. Det gällde nu, sade t. ex. president Novotný, att se till att apparaten under inga förhållanden kunde dirigera de valda organens arbete. Apparaten måste vara så liten som möjligt.

Nationalutskottens valda organ utgörs av plenarmötet (plenium), rådet och kommissionerna. Rådet kan till sina funktioner liknas vid den svenska »kommunens styrelse» och kommissionerna vid de kommunala nämnderna.

Plenium kan förbehålla sig beslutanderätten i vilken som helst fråga

som faller under nationalutskottets kompetens. Plena skall vara offentliga. Det tycks förut ha syndats både mot offentlighetsregeln och mot de fastställda mötesterminerna. I den tidigare Plzeň-kretsen inkallades år 1956 bara 59 % av samtliga NV-plena i fastställd tid. Erfarenheten sägs ha visat att bestämmelsen om ett möte i månaden ledde till formella och illa förberedda sammanträden. Enligt den nya lagen skall plenum sammankallas så ofta som erfordras, men för MNV minst 8 ggr, för MěstNV och ONV minst 6 ggr och för KNV minst 4 ggr årligen.

Till plenarmötets viktigaste uppgifter hör att lämna direktiv för utarbetandet av plan och budget till resp. kommissioner och att sedan fastställa dem. På detta sätt dirigeras som vi sett i stort dels de lägre nationalutskotten, dels råd, kommissioner samt fackorgan (»apparaten») samt inte minst vederbörande företag och jordbruk. Plenum skall lösa frågor av principiell natur rörande den ekonomiska utvecklingen inom sitt område och därvid särskilt befatta sig med de NV-ledda sektorernas resultat. Plenum väljer och avsätter rådets och kommissionernas medlemmar, uppriktar och upplöser kommissioner och fackorgan och tillsätter de senares chefer. KNV:s plenum skall tillsätta domare i kretsdomstolarna och samtliga NV-plena behandlar regelbundet rapporter om domarnas och domstolarnas verksamhet. Förordningsrätten tillkommer som regel plenum men kan i trängande fall utövas av rådet. I sådana fall måste emellertid förordningen godkännas av första kommande plenum.

Plenum väljer för hela mandatperioden en ordförande, en eller två vice ordförande och en sekreterare. Dessa personer är självskrivna medlemmar av rådet, som har 5—18 medlemmar, beroende av nationalutskottets storlek. De övriga medlemmarna utses bland de deputerade och det är regel att samtliga rådsmedlemmar »friställs» från sitt ordinarie arbete och uppbär ersättning från NV. Detta gäller dock inte hos MNV, där i allmänhet bara sekreteraren är »anställd». Ibland delar några kommuner på en sekreterare. Denne har en viktig funktion därför att partiets kontroll av NV:s arbete till stor del sker genom honom. Han är formellt ansvarig både inför plenum och den lokala partiorganisationen. De båda vice ordförandena skall hos KNV och ONV som regel vara ordförande i planerings- resp. jordbruks- eller industrikommissionerna.

Rådet är nationalutskottets exekutivorgan och svarar för beredningen av ärendena till plenum. I beredningen deltar också kommissionerna medan fackorganens medverkan nu begränsas till att verkställa olika utredningar samt att leverera statistik. Som exekutivorgan skall rådet organisera uppfyllandet av plan, budget och plenums övriga beslut och helt allmänt sköta alla frågor av större omfattning som inte förbehållits plenum. Sammanträden skall hållas minst var fjortonde dag.

Två av rådets viktigaste uppgifter är att leda och samordna kommissionernas arbete samt att leda och bistå lägre nationalutskott. Det är här fråga om ledningen av och hjälpen med det löpande arbetet. Lägre nationalutskotts råd är underordnat de högres. Tidigare gick »hjälpen» ofta till så att ONV skickade ut personal till småkommuner som inte kunde klara sina uppgifter. De utsända var inte sällan mer eller mindre stadigvarande stationerade på platsen. Förfarandet hade inget stöd i lagen och genom

ökningen av distriktens storlek och minskningen av den anställda personalen ställer det sig numera svårt att tillämpa det. Problemet har nu som man hoppas lösts tills vidare i och med att kompetenta krafter på partiets uppmaning utsänts till de små kommunerna. På sätt och vis kan man säga att det ovannämnda tillvägångssättet legaliserats genom att de utsända har valts till MNV-sekreterare.

Särskilt de högre nationalutskottets råd måste ägna mycket arbete åt att samordna den egna och den centralt ledda industrin, utföra regeringsbeslut och kontrollera att planerna uppfylls. Finner ett ministerium att planen på något viktigt område inte fylls eller följs meddelas KNV:s råd, som då har att vidta åtgärder.

Det åligger alla nationalutskott att svara för den offentliga ordningen och säkerheten till liv och egendom. För detta ändamål anlitas de egna exekutivorganen och dels polisen (Nationella säkerhetskåren, SNB) som är underordnad både sitt eget befäl och rådet.

De största förändringarna av nationalutskottens organisation berörde kommissionerna. För det första blev de obligatoriska i stor utsträckning, för det andra fick de självständig beslutanderätt i många ärenden och för det tredje blev medlemskap i minst en kommission obligatoriskt för de deputerade.

Kommissionerna är i lag definierade som »initiativ-, exekutiv- och kontrollorgan». De består till 2/3 av deputerade och till 1/3 av specialister, JZD-ordförande, fabrikschefer och företrädare för t. ex. fackföreningarna, samtliga valda av plenum. Som ordförande skall i regel väljas en medlem av rådet och till sekreterare chefen för det berörda fackorganet. I kretsar och distrikt skall kommissioner finnas för planering, finanser, industri, jordbruk, skolväsen och kultur, byggnadsverksamhet, trafik, handel, hälsovård, socialförsäkring. Dessutom tillkommer kommissionen för den lokala säkerheten, som är föreskriven i en särskild regeringsförordning. För MNV och MestNV föreskrivs i stort sett samma kommissioner med den skillnaden att industrikommissionen ersätts av en för service och lokal produktion.

Kommissionerna skall framför allt sköta nationalutskottens ledning och kontroll av sina företag och institutioner. De skall också kontrollera hur beslut av parti, regering, plenum och råd uppfylls på de sektorer som är dem anförtrodda. För säkerhets skull bör påpekas att deras befogenheter gäller bara på de områden som nationalutskotten administrerar. De har således inget inflytande över företag som leds av ministerierna.

Mer konkret innebär detta att kommissionerna skall delta i utarbetandet av nationalutskottens och företagens egna planer och tillsammans med inte bara företagscheferna, som i allmänhet får förutsättas vara medlemmar, utan också med fackföreningarna och de anställda direkt se till att vad som planerats också verkligen uppfylls. De skall kontrollera att företagen använder modern teknik, att de tillämpar en riktig lönepolitik, att de anställda får möjlighet till vidareutbildning och ta emot deras klagomål. De skall se till att aktuella frågor diskuteras med de anställda innan de avgörs. De leder medborgarkontrollen, vars uppgift är att kontrollera sortiment och service i butiker och hos de kommunala serviceföretagen.

För dessa uppgifter och självfallet för en hel del andra har kommissionerna rätt att hos fabrikschefer och JZD:s styrelser m. fl. direkt kräva åtgärder för att säkra uppfyllande av planen eller för att tillfredsställa befolkningens önskemål. Inom de gränser som plenum bestämmer får de i samförstånd med planerings- resp. finanskommissionerna självständigt besluta om mindre ändringar av plan och budget. Inom ramen för sina befogenheter har de också rätt att dirigera fackorganen och inkräva nödvändiga uppgifter från dem. Det bör betonas att kommissioner hos högre NV inte har något inflytande över lägres. Lagen inskränker sig till att rekommendera ett nära samband mellan dem. Anser rådet att en kommissions beslut strider mot plan, budget, plenums eller högre organs beslut kan det återförvisa ärendet. Skulle då kommissionen vidhålla sitt beslut kan rådet antingen självt upphäva det eller hänskjuta det till plenum. Om en kommission å andra sidan har invändningar mot ett beslut av rådet kan det i sin tur förelägga ärendet närmast kommande plenum. De skall delta i beredningen av alla plenarmötets ärenden och kan lägga fram sina egna förslag inför detta.

De deputerade har skyldighet att regelbundet sammanträffa med sina väljare. De skall därvid informera dem om viktiga ärenden under behandling, beslut fattade av regering, nationalutskott och — inte minst — KSC:s politik. Det räcker f. ö. inte bara med information utan de skall uttryckligen »rådgöra med sina väljare och tillsammans med dem lösa problem inom valkretsen». De små valkretsarna underlättar givetvis denna verksamhet. Om vilken betydelse den tillmätes vittnar dagspressens till synes systematiska kontroll. Häftig kritik riktas ofta mot deputerade som försummat sina kontakter med valmännen och de förklaras visa »förakt» och »bristande förtroende» för folket.

Deputeradenas roll som känselspröt och kontaktmän bland allmänheten är kombinerad med vissa rättigheter. Hit hör deras rätt att ställa frågor till rådet och kommissionerna, vilka har skyldighet att svara inom 15 dagar. Fackorganens chefer och övriga anställda har skyldighet att vid behov närvara vid de deputerades möten med väljarna och är ålagda att se till att allmänhetens klagomål behandlas snabbt och riktigt. De deputerade har också rätt att hos cheferna för NV-ledda företag direkt kräva avhjälpan av brister. Med tanke på att kommissionerna har samma rättighet kan man anta att det för deputeradenas del bara blir fråga om mindre ärenden.

Rådet har skyldighet att hålla de deputerade ordentligt informerade om aktuella ärenden, och måste i likhet med kommissioner och fackorgan rådgöra med dem i ärenden som direkt berör invånarna i deras valkrets.

I sitt arbete bland allmänheten skall de deputerade använda sig av medborgar- och kvinnokommittéer. De senare har till uppgift att företräda kvinnornas, speciellt de yrkesarbetandes, intressen.

Genom upplysnings- och propagandaverksamhet skall de intressera kvinnorna för offentlig verksamhet i allmänhet och nationalutskottens i synnerhet. Kvinnokommittéer upprättas hos MestNV, ObvNV i storstäderna och särskilt hos MNV. Medlemmarna väljs på offentliga möten för en tid av två år.

På enahanda sätt väljs medborgarkommittéerna. De är organiserade gatu- eller kvartersvis i städerna och består av 10—15 personer. Av deras talrika uppgifter bör främst nämnas genomförandet av medborgaraktioner av olika slag. Den viktigaste av dem är den s. k. Akce Z (Aktionen för kommunens förbättring och försköning) som genomförs varje år. Allmänheten uppfordras då att frivilligt delta i olika arbeten som trädplantering, uppsnygning av bostadshus, grävning av vatten- och avloppsledningar etc. Det under den senaste femårsperioden på så sätt nedlagda arbetet har värderats till 8,5 miljarder Kčs, medan utgifterna bara varit 1,5 miljard. Medborgarkommittéerna skall också medverka vid sammanställning av förslag till planer, hjälpa till att förbättra den kommunala servicen, bistå vid civilförsvarsövningar, pappers- och skrotinsamlingar och åtskilligt annat. Vid höjningen av ålderspensionerna år 1959 medverkade de vid prövningen av inkomna ansökningar och sörjde för att höjningen tillföll dem som bäst behövde den och »dem som utfört det största arbetet för systemet».

Behovet av en effektiv partiledning av medborgarkommittéerna har starkt understrukits. Partiet måste se till att de får en »riktig sammansättning». Det får inte förekomma att »f. d. kapitalister och deras medhjälpare nästlar sig in». Så lär ha skett på sina håll, varvid de skall ha utnyttjat kommittéerna »för sina personliga syften» eller åtminstone till att lägga fram »lokalpatriotiska förslag».

I början av 1960 hade de dåvarande kvinno- och gatukommittéerna sammanlagt omkring 400.000 medlemmar, därav i kvinnokommittéerna 169.000 medlemmar fördelade på 14.300 kommittéer.

Fackorganen är underordnade samtliga de valda organen och dessutom cheferna för högre nationalutskotts fackorgan, vederbörande ministerier. I kretsar och distrikt skall som regel upprättas fackorgan för planering, finanser, kontroll, organisation, jordbruk, industri, handel, trafik, byggnadsverksamhet, vattenhushållning och energetik, skolväsen och kultur, arbetskraft, hälsovård, socialförsäkring samt ett »för inre angelägenheter». Efter behov kan man underlåta att upprätta något av organen eller sätta ett annat i dess ställe. KNV skall utöver de här nämnda ha en civilförsvarsstab. Nationalutskott i kommuner med mer än 10.000 invånare kan med ONV:s tillåtelse upprätta organ efter sina behov medan man i mindre kommuner bara får ha ett ekonomiskt-administrativt organ.

Mycket har sagts om de arbetsmetoder, den stil som måste prägla de nyvalda nationalutskottens arbete. Det viktigaste av allt är att se till att statsplanens mål uppnås eller helst överskrids. Detta är ett oeftergivligt krav. Släppte man efter på det skulle det, som president Novotný uttryckt saken, innebära »fullständig anarki». Eventuella lokalpatriotiska böjelser måste med all kraft bekämpas. Det är partiets sak att se till att så görs och lydtnadsförhållandet i nationalutskottens trestegsorganisation verkar i samma riktning. Men förhållandet mellan högre och lägre nationalutskott måste mera präglas av ömsesidigt förtroendefullt samarbete än av ordergivning uppifrån. Det gäller särskilt MNV:s ställning som tydligen på åtskilliga håll varit trängd. Framför allt skulle de ha ignorerats av ONV i

jordbruksfrågor. Centralkommitténs referent för NV-reformen, Oldřich Černík, framhöll särskilt att något sådant inte kunde ha hänt om partiets funktionär och medlemmar iakttagit en fast hållning. För att hindra att något sådant upprepades borde, framhöll han, partiorganisationerna konsekvent behandla »varje kränkning av principen om arbete *med folket*». Den nya ordningen kräver av nationalutskotten att de löser lokala problem utan att vänta på order uppifrån. Benägenheten i toppen att ge order tycks alltså ha orsakat en inte överraskande ovilja på det lägre planet att bära ansvar och ta egna initiativ. Att detta fenomen inte avskaffats genom reformen konstaterades på konferens i centralkommittén i början av november 1960. De lokala organens kompetens måste utnyttjas bättre, hette det, och man måste hindra att lösningen av alla komplicerade problem skjuts över till de högre organen.

Den ständiga kampen mot byråkrati och byråkratiska arbetsmetoder gör sig påmind också i detta sammanhang. Vi måste se till, säger t. ex. Černík, att nationalutskottens verksamhet blir en angelägenhet inte bara för en trång krets av tjänstemän utan för hela folket. Denna arbetsstil måste gå i blodet på både funktionärer och deputerade. Partiorganen och organisationerna måste skapa sådana förhållanden att »det blir praktiskt omöjligt för framför allt partimedlemmarna i vilket som helst organ och i vilken som helst befattning att stoppa undan de arbetandes anmärkningar i skrivbordslådan eller t. o. m. i papperskorgen».

Den påfallande önskan att valda organen som man skulle tycka självklara ledande roll, kommissionernas kraftigt ökade kompetens, reduceringen av både apparatens storlek och befogenheter, de deputerades skyldigheter och medborgarkommittéerna, allt detta ger intryck av allvarliga försök att leva upp till den »socialistiska demokratins» ideal. På de platser där allt fungerar enligt föreskrifterna bör det också finnas förutsättningar för ett visst reellt medborgarinflytande i kommunala frågor. Men detta inflytande har självfallet sina bestämda gränser. Systemet är överallt uppbyggt på representationer, vilka liksom hela samhället står under det kommunistiska partiets ledning. Detta faktum är fastslaget i grundlagen och avgörs inte i några val. Ingen behöver tvivla på vilken politik som skall genomföras. Nationalutskottens och deputeradenas uppgift är att bland medborgarna skapa förståelse för partilinjen och i samarbete med dem komma fram till en riktig lokal tillämpning av den.

Nationalutskotten och det kommunistiska partiet. Redan genom vallagens bestämmelser säkras att nationalutskotten får den sammansättning som partiet önskar. Den hälft av de deputerade som är partimedlemmar utgör huvudinstrumentet över partiets ledning. Den kommunistiska gruppen får sina direktiv genom att partiets organ behandlar alla viktiga frågor. Det förekommer både att partikommittén och ibland också ett allmänt medlemsmöte diskuterar aktuella ärenden. Därvid har de att utgå från folkushållningsplanen och partiets riktlinjer. Särskilt kommissionerna skall ägnas stor uppmärksamhet och deras kommunistiska medlemmar skall lägga fram viktiga frågor för diskussion. För KNV:s och ONV:s kommissioner skall vederbörande partiorganisation t. o. m. upprätta ett särskilt kontrollsystem. En särställning intar MNV:s sekreterare, vilka som nämnts är

dubbelt ansvariga, både inför plenum och partiorganisationen. Det vittnar om hur vällagen kan utnyttjas att de funktionärer som sändes ut till kommunerna på våren 1960 kort efteråt alla valdes till deputerade och därefter till sekreterare. Det har emellertid framhållits att partiorganisationerna i nationalutskottens apparat inte har rätt att direkt kontrollera arbetet.

Kaderarbetet skall vara en organisk del av partiets verksamhet. Det innebär att man konsekvent kontrollerar hur nya befattningar besätts och inte minst den politiska sammansättningen av plenum, råd och kommissioner. Funktionärernas politiska och fackmässiga utbildning organiseras av partiet genom internatkurser och seminarier.

Som bekant görs ingen principiell skillnad mellan partiets och regeringens beslut. Båda är lika bindande och vad kontrollen framför allt går ut på är att övervaka tillämpningen av dessa beslut, främst de ekonomiska planerna. Vid övergången till den nya territorialorganisationen bildades i kretsar och distrikt särskilda partikommissioner som deltog vid omarbetningen av planer och budgeter och framför allt vid sammanställningen av det slutliga förslaget till den tredje femårsplanen. Exempel finns alltså på att partiorganisationerna i vissa fall direkt ingriper i nationalutskottens arbete. Det tycks emellertid stå klart att man som regel undviker en oreglerad sammanblandning av parti och förvaltning, vilken skulle innebära nackdelar inte minst för partiet självt. I de allra flesta fall kan man säkerligen genom partigruppen uppnå att partiets politik genomförs konsekvent. Man behöver inte heller alltid nödvändigtvis tänka sig partiets ledning i form av ensidiga diktat. Det skulle åtminstone strida mot den så energiskt förfäktade principen om folkets deltagande i styrelsen, även om det i verkligt principiella frågor inte kan bli tal om kompromisser.

Nationalutskottens inkomster och utgifter. Nationalutskottens inkomster indelas i tre grupper. Den första gruppen omfattar de s.k. egna inkomsterna. Dit räknas framför allt vinsten från de NV-ledda företagen, vilka är inordnade som poster i budgeten. Budgetårets driftresultat ger därför ett direkt utslag i denna. Observeras bör att JZD är kooperativa företag, där vinsten fördelas bland medlemmarna även om de i annan mening leds av nationalutskotten, närmare bestämt MNV eller MěstNV. Intäkterna från JZD består huvudsakligen av jordbruksskatten, som räknas till de egna inkomsterna liksom fastighetsskatten och avgifterna för kommunala tjänster (t. ex. renhållning). Nationalutskottens »beskattningsrätt» är alltså begränsad till att de förfogar över »sina» företags avkastning, medan däremot skatterna fastställs av staten men sedan som en sorts förläning disponeras av dem. Den andra och långt viktigare gruppen benämns regleringsinkomster och består av anslag från statsbudgeten avsedda att täcka de utgifter som inte kan bestridas med egna medel. De egna inkomsterna och regleringsinkomsterna ingår tillsammans i den reguljära budgeten. För den tredje och minst betydande inkomstgruppen, som ingår i den s.k. tilläggsgruppen, redogörs i slutet av detta avsnitt.

För att belysa förhållandet mellan inkomsterna från näringslivet och de direkta inkomstskatterna kan nämnas att av statsbudgetens (inkl. NV-budgeterna!) sammanlagda inkomster på över 104 miljarder Kčs år 1960

kom i det närmaste 90 miljarder från den »socialistiska sektorn», d. v. s. i huvudsak det statsägda näringslivet. I summan ingår dock en betydande omsättningsskatt. Befolkningens direkta skatter och avgifter inbringade 11,4 miljarder Kčs, drygt 9 % av totalinkomsten. Den allra största delen utgjordes av inkomstskatten, därefter kom fastighetsskatten som år 1959 uppgick till 403 miljoner Kčs. Jordbruksskatten visar en markant minskning från 1958 till 1959 till följd av centralkommitténs beslut om åtgärder för att höja lantbruksproduktionen. Inkomsterna av denna skatt sjönk från c:a 130 miljoner Kčs till nära 86 miljoner.

Nationalutskottens sammanlagda egna inkomster utgjorde år 1959 8,7 miljarder Kčs, medan regleringsinkomsterna var tre gånger så stora, eller 26 miljarder. Tyvärr ger tillgänglig statistik ingen möjlighet att bedöma hur pengarna fördelades. Vissa slutsatser kan emellertid dras av den utgiftsfördelning mellan nationalutskotten som anförs nedan.

Sedan 1956 har nationalutskottens tillsammanlagda inkomster mer än fördubblats. Den stora ökningen kom år 1957 — från 16,7 miljarder 1956 till 26,2 miljarder — men tendensen har fortsatt. Budgetomslutningen nådde 1960 summan 33 miljarder, vilket utgjorde 32 % av statsbudgeten, jämfört med 18,5 % år 1956.

Den största utgiftsposten utgörs av jordbruk och skogsbruk, som år 1959 var nära 7,3 miljarder Kčs. Till det lokala näringslivet anslogs 2 miljarder, och till vattenhushållning i det närmaste 800 miljoner. Skolväsendet och kulturlivet kostade 5,6 miljarder Kčs, hälsovården 5,4 och administrationsutgifterna uppgick till 1,7 miljarder. Trots att den sistnämnda siffran är i stort sett densamma som år 1956 anses den vara mycket för hög. De sammanlagda utgifterna år 1959 var c:a 33 miljarder Kčs. Därav fördelades vardera drygt 45 % mellan KNV och ONV, medan återstoden 8,9 % kom på MNV:s andel. Proportionerna kan med säkerhet antas ha ändrats under 1960 till ONV:s och MěstNV:s fördel.

Enligt 1958 års budgetordning som fortfarande gäller kan nationalutskotten avvika från den i budgeten fastställda fördelningen under förutsättning att de håller fast vid de grundläggande planuppgifterna och bibehåller budgetbalansen. De har numera också fått rätt att öka sina totalutgifter under förutsättning att de själva skaffar motsvarande inkomster.

I tilläggsbudgeten redovisas de besparingar som kunnat göras från huvudbudgeten genom bättre disposition av medlen eller genom att ett arbete utförts med frivillig arbetskraft (t. ex. i Akce Z) och ett anslag på så sätt har kunnat sparas in. Alla NV-ledda företag ingår inte i budgeten. Små kommunala verkstäder och inrättningar kan stå »utanför budgeten» och berörs då inte heller av planeringen. Inkomsterna från dem tillförs tilläggsbudgeten tillsammans med lokala avgifter och andra smärre inkomster. Dessa pengar får nationalutskotten använda fullt självständigt. Meningen är att de främst skall finansiera sådana kultur- eller servicebehov som inte får plats i huvudbudgeten eller för oförutsedda utgifter av denna typ. Jämförda med huvudbudgeten är summorna i tilläggsbudgeten blygsamma. De omfattade år 1956 totalt 148 miljoner Kčs och år 1957 hela 516 miljoner men sjönk året därpå anmärkningsvärt — till 31 miljoner.

Tilläggsbudgeten anses tjäna som en stimulans för nationalutskotten att hushålla med anslagen och se till att också småföretagen, som har stor betydelse för allmänhetens service sköts effektivt. För framtiden är det emellertid meningen att tilläggsbudgeterna som regel skall förbehållas MěstNV och MNV.

Decentraliseringen inom näringslivet. Den decentralisering av näringslivets ledning som påbörjades den 1 juli 1960 var tvåfaldig. Viktigast var att inte mindre än 80 % av de företag som tidigare leddes av KNV överfördes till ONV. Från att ha administrerat mer än hälften av det NV-ledda näringslivet fick KNV se sin andel minskad till ungefär en femtedel. 54,5 % av de i NV-styrd verksamhet anställda kom före decentraliseringen på KNV:s andel men efter denna bara 19 %, medan de »ONV-anställda» ökade från 34 % till 56 %. Också MěstNV och MNV ökade markant, från 11 % till 25 %. Det är att märka att ordet »verksamhet» täcker inte bara egentliga företag utan också naturligtvis institutioner som sjukhus och skolor samt att samtliga jordbrukare räknats med.

Som huvudprincip vid företagets fördelning på olika nationalutskott har angivits att ledningen skall ligga så nära som möjligt och att det nationalutskott inom vars område ett företag har sin huvudsakliga verksamhet också skall ha ledningen och ansvaret. Enligt dessa riktlinjer fick KNV bara hand om företag av »bestämd betydelse» för ett ekonomiskt område (= krets) medan på ONV:s andel kom ett stort antal företag av typen bagerier, mejerier och restauranger. Även städer med 8.000—15.000 invånare fick tillåtelse att ta hand om företag av denna typ men då på grundval av en plan som godkännts av ONV:

Decentraliseringen berörde också företag inom ministeriernas kompetens, närmare bestämt från konsumtionsvaru- och livsmedelsindustrin samt vissa delar av inrikeshandeln. Kvar under ministeriernas förvaltning stannade alla riksviktiga företag. Dit hörde 37 stora kvarnar samt de berömda bryggerierna i bl. a. Plzeň och Prag (Smíchov). Fyra villkor ställdes för att företag skulle få överföras till nationalutskotten: 1) att produktionen var inriktad huvudsakligen på en krets eller ett distrikt samt 2) inte var avsedd huvudsakligen för export 3) att råvaror och material anskaffas inom en krets och 4) produktionen har småserie- eller utfyllnadskaraktär. Ministerierna förbehölls även i fortsättningen normering (standardisering) samt löne- och prisfrågor.

Överföringen beräknades ta ett halvår att genomföra fullständigt och bör alltså ha varit klar vid årsskiftet 1961. Även om tillskottet från ministerierna inte var obetydligt tycks nettoökningen av antalet anställda ha blivit begränsad. Man räknar fortfarande med att bortåt hälften av landets arbetande mer eller mindre direkt leds av nationalutskotten. Det är tydligt att man ville gå försiktigt fram och huvudsakligen inrikta sig på decentraliseringen från KNV. Det verkligt betydelsefulla är naturligtvis att ONV nu fått de befogenheter som ställdes i utsikt av den elfte partikongressen. Det är tydligt att ONV en avsevärd tid framåt kommer att behålla sin nyvunna roll som det administrerande ledet i NV-systemet. MěstNV har, som framgår av följande avsnitt, stärkt sin ställning medan man för MNV:s del får avvakta resultatet av kommunsammanslagningen. Det måste också

framhållas att territorialreformen på samma sätt var en förutsättning för ökningen av ONV:s kompetens.

En ytterligare överföring av industri och framför allt av handeln till nationalutskotten tycks ursprungligen ha planerats. Centralkommittén lät emellertid saken anstå och ställde som villkor att de aktuella uppgifterna, främst höjningen av lantbruksproduktionen, först skulle klaras av. Om och när så skett finns, förklaras det, förutsättningar för en överföring av flera företag.

Kompetensfördelningen mellan nationalutskotten. I detta avsnitt skall göras ett försök att skildra kompetensfördelningen sådan den är fastställd av parti och regering samt dessutom i möjligaste mån fixera vad som verkligen administreras genom dem. Det är därför nödvändigt att samtidigt mer ingående beröra hela den decentraliseringsprocess som behandlats i föregående avsnitt. Uppdelningen i fem huvudgrupper, jordbruk, industri och handel, skolväsen och kulturliv, social omvårdnad samt övrig inre förvaltning är författarens egen och är betingad av enbart praktiska skäl.

Jordbruket är den ojämförligt viktigaste delen av det NV-ledda näringslivet. Lantbruksproduktionen nådde först år 1960 upp till förkrignivån. Genom de senaste årens forcerade kollektivisering beräknas den socialistiska sektorn (JZD och statsgods) nu omfatta c:a 90 % av jordbruksarealen, medan dess andel så sent som 1956 var bara 40 %. Jämfört med förkrigstiden har jordbrukarbefolkningen minskat med hälften. I den tredje femårsplanen förutses en ökning av lantbruksproduktionen med nära 23 %. Medlen att höja den är i huvudsak två; kollektiviseringens slutförande och decentralisering av ledningen.

KNV ansvarar nu för jordbrukets utveckling i stort genom att slutgiltigt fastställa produktionsmålen och storleken av uppköpen via ONV:s upphandlingsorganisation, vidare genom sin kontroll av investeringar och lönepolitik samt både fackmässig och politisk kontroll över de lantbruks- och skogskolor, som leds av ONV.

ONV kan sägas ha den i stort sett beslutande ställningen över jordbruket. De leder direkt statsgodsen, som tidigare lydde under en särskilt kretsstyrelse men nu omorganiserats till vanliga statsföretag under ONV. Omkring 1/5 av den brukade jorden tillhör den statliga sektorn. De tidigare maskin- och traktorstationerna är nu organiserade distriktsvis för att stå till tjänst med större reparationer. Deras maskiner har till största delen sålts till JZD. ONV godkänner statsgodsens och maskin- och traktorstationernas planer och har dessutom sistahandskontrollen över jordbrukskooperativens årsplaner. Vidare leder ONV uppköpsorganisationen, distriktens veterinärinstitutioner, vilkas tjänster f. ö. är kostnadsfria fr. o. m. 1960, samt undervisningsgårdar och lägre lantbruksskolor. År 1960 inrättades särskilda distriktscentraler för jordbrukets investeringsbyggnad, som underställts ONV. ONV har nu ansvar för statsgodsens investeringar och skall även bistå JZD med dessa.

Jordbrukskooperativens ledning sänks också ett steg och åvilar nu MestNV eller MNV. De förhandlar med JZD:s styrelser om produktions- och investeringsplanerna och fastställer dem preliminärt och får också yttra sig över statsgodsens planer. Dessutom utför MNV och MestNV en

mängd detaljkontroll av de statliga investeringsmedlens användning. De skall övervaka att JZD håller sina stadgar och skall godkänna varje ändring av dem och har rätt att upphäva beslut som strider mot stadgarna, även om de fattats av ett medlemsmöte. De kan direkt ge JZD och statsgodsen order att undanröja missförhållanden och brister.

Ledningen av jordbruket har av både parti och regering betecknats som MéstNV:s och MNV:s absoluta huvuduppgift för närvarande. Till de svåraste uppgifterna hör att sörja för jordbrukets behov av extra arbetskraft. Det sker dels genom att man söker förmå ungdomen att stanna kvar på landsbygden och skaffa sig lantbruksutbildning, dels på kortare sikt genom att organisera s. k. brigadhjälp. Det är fråga om att mobilisera frivillig arbetskraft som kan rycka in under kritiska perioder, främst i skördetider. Till följd av de långvariga regnen sommaren 1960 organiserades över hela landet helbrigader, som hjälpte till att få skörden under tak. Till sådana brigader värvas regelbundet varje sommar bl. a. ett stort antal universitetsstudenter. En omfattande hjälp lämnas genom den s. k. patronatsrörelsen, som innebär att industriföretag i städerna »står fadder» åt ett jordbrukskooperativ och bistår med reparationer, transporter och arbetskraft. Under skörden är det vanligt att åtminstone en del av industriernas arbetsstyrka och transportmedel skickas som hjälp.

Det var för att i första hand organisera arbetet med jordbrukets upp-ryckning som kvalificerad personal sändes ut till landsbygdskommunerna för att sedan väljas till MNV-sekreterare. Vid KNV:s och ONV:s konstituerande plena i juli 1960 föredrog ministrar och andra utsända förtroendemän ett brev från regeringen och centralkommittén, där man ställde upp som mål att uppfylla jordbrukets femårsplan på fyra år, vilket vittnar om de förhoppningar som ställs på den omorganiserade ledningen.

Av industri- och handelsföretag överfördes från ministerierna till KNV större bryggerier, sockerbruk och skrothandeln. För handeln bildas ett grosshandelsföretag i varje krets. Deras chefer tillsätts av KNV, medan planeringen sker i samarbete med inrikeshandelsministeriet. På samma sätt sköts investeringarna på detta område av KNV:s detaljhandelsstyrelse men under ministeriets överinseende. På byggnadsområdet svarar KNV för sina egna investeringar och har inflytande över både direkt statliga och lägre nationalutskotts investeringar samt leder kretssammanslutningen av byggnadsföretag. På kommunikationsområdet slutligen skall KNV svara för investeringarna på landsvägar av klass I (ungefär = riksvägar). Däremot mister de allt inflytande över underhållet av övriga vägar.

Den lokala industrin leds av ONV. Tillverkningen skall inriktas på beställningsarbeten och icke-serieproduktion. Både den särskilda regeringsstyrelsen för det lokala näringslivet och kretssammanslutningen för detta avskaffas. Från ministeriet för livsmedelsindustrin erhåller ONV mindre sockerbruk. Ett företag som leder distriktets kvarnar och bagerier bildas. ONV bestämmer här över både sortiment, leveransområden och distributionsplaner. Från bränsleministeriet övertas de centrala kolupplagen. För byggnadsinvesteringarna under ONV, MéstNV och MNV samt distriktets byggnadsföretag får ONV likaså ansvaret. Vidare planerar de bostadsbyggnandet i alla dess former, inklusive det privata och jordbrukskoopera-

tivens. Inom handeln beslutar ONV slutgiltigt om lokalisering, tillsätter cheferna för handelsorganisationerna och sköter restaurangerna utom i större städer, där de underställs MěstNV. Varje distrikt skall ha ett företag dit all livsmedelshandel koncentreras med undantag av grönsakshandeln, som kvarstår under ministeriet. Orsaken är den kännbara bristen på grönsaker som måste kompenseras genom en stor import. Vägunderhållet sköts numera av distriktsföretag, bildade genom uppdelning av den tidigare statliga vägstyrelsen. ONV ansvarar för investeringarna på landsvägar av klasserna II och III. Det landsomfattande bussbolaget ČSAD, sedan 1956 indelat i kretsföretag, decentraliseras nu ytterligare ett steg.

MěstNV och MNV skall först och främst inrikta sig på service åt allmänheten och leder därför mindre verkstäder och lokal produktion av byggnadsmateriel. De beslutar om affärsnätets lokalisering inom sitt område, tillsätter affärsföreståndare, leder medborgarkontrollen och konsumentråden och har därigenom uppsikt över kvalitet och betjäning i butikerna. Från ministerierna överförs naturligt nog nästan ingenting, endast några mindre snickeriföretag. Så vitt möjligt skall alla småverkstäder och inrättningar inlemmas i de kommunala serviceföretagen. Ett sådant finns i allmänhet i varje kommun och har då hand om samtliga serviceinrättningar. MěstNV skall utarbeta perspektivplaner för bostadsbyggandet och är liksom MNV under ONV:s överinseende ansvarig för JZD:s, det kooperativa och privata bostadsbyggandet. De skall samarbeta med företagen för att stimulera dem till eget bostadsbyggande och se till att bebyggelsen så mycket som möjligt koncentreras. Här skymtar den kommunistiska idén om upphävandet av skillnaderna mellan land och stad. Jordbrukets kollektivisering motiveras bl. a. på detta sätt, d. v. s. att man genom »socialistisk storproduktion» skulle kunna utjämna skillnaderna. Städerna får möjlighet att efter behov sköta den egna lokaltrafiken och måste därutöver se till att motorismens behov av verkstäder och annan teknisk service tillgodoses.

Inom skolväsendet och kulturlivet är KNV:s uppgift framför allt att kontrollera den ideologiska nivån, d. v. s. se till att inga avsteg görs från marxismen-leninismen. Det sker genom att KNV leder den pedagogiska och politiska verksamheten vid samtliga skolor och kulturella inrättningar ledda av nationalutskotten. Under KNV sorterar kretsföretaget för film, konserter och estraduppträdanden, kretsföretaget Kniha (bokhandel) kretsens bokförlag samt kretscentralen för den statliga fornminnesvården och naturskyddet, i några kretsar också de statliga konservatorierna och statens vetenskapliga bibliotek.

ONV har pedagogisk uppsikt över alla skolor i distriktet, samordnar upplysningsarbete och föreläsningsverksamhet och svarar för deras ideologiska halt. De leder en lång rad institutioner: lärlings- och fackskolor, mellanskolor för arbetande, elevhem, distriktets pedagogiska central, pionjärhus, centrala folkbibliotek och har hand om vården av märkligare historiska minnesmärken.

MěstNV och MNV administrerar den allmänna nioåriga enhetsskolan, kommunala musikskolor, förskolor, skolmatsalar, pionjärklubbar, ungdomsgårdar, biografier och folkbibliotek. MěstNV har därutöver hand om särskolor, teatrar, symfoniorkestrar, museer, folkparker, zoologiska träd-

gårdar, amatörobservatorier och liknande kulturella institutioner av mera lokal betydelse. En annan viktig uppgift är urvalet av elever till de högre skolorna. Så många som möjligt av de studerande där skall rekryteras från arbetar- och bondefamiljer, och som ett minimikrav uppställs att intagningarna skall motsvara de faktiska styrkeförhållandena mellan samhällsklasserna. Nationalutskottens insats på området är tvåfaldig. Dels kan de direkt påverka elevurvalet vid de skolor som de leder, dels lämnar de rekommendationer till högskolorna beträffande de sökande från kommunen. Utvecklingen i distriktet Most mellan 1957 och 1960 är karaktäristisk. Skolåret 1957—58 kom 49 % av de studerande vid högre skolor från arbetarfamiljer, 1959—59 steg siffran till 53 % och 1959—60 till 75 %.

På hälso- och socialvårdens område svarar KNV för huvudsakligen den specialiserade sjukvården. Kretsarnas »folkhälsoinstitut» (KÜNZ) omorganiserades till högspecialiserade kretsinstitutioner omfattande de tidigare kretssjukhusen, poliklinik med blodgivarstation och hygienisk-epidemiologisk station, kretsapotek och ett centralt förråd av hälsovårdsmateriel.

ONV övertar från KÜNZ sanatorier, psykiatrikerhem, apotek, ögonoptiska affärer och samtliga socialvårdsinrättningar av betydelse för enbart distriktet. Den allmänna sjukvården omhänderhas av distriktssjukhus. Man skall nu inrätta särskilda rehabiliteringscentra för invaliderade personer i anslutning till större industriföretag. Från ministerierna överläts mindre kuranstalter och beslutanderätten för pensionsförsäkringen, i första etappen JZD-medlemmarnas och de enskilda jordbrukarnas.

MěstNV och MNV skall i samarbete med vederbörande distriktsläkare svara för hälsovårdsinspektionen på arbetsplatserna och vara den instans som behandlar allmänhetens klagomål och anmärkningar rörande hälsovården. De beslutar om tilldelning av socialhjälp och sköter tillsammans med ONV omplaceringen av handikappade arbetare. De fastställer de lokala hälsovårdsområdena, godkänner personalförändringar och förflyttningar och bestämmer mottagningstider. Direkt leder de barnkrubbor och daghem och MěstNV övertar från ONV ledningen av ålderdoms- och pensionärshem. Båda har i förekommande fall kontroll över användningen av jordbrukskooperativens socialfonder.

På den inre förvaltningens område är många av uppgifterna gemensamma för alla nationalutskott. De genomför de allmänna valen, de skall stärka landets försvarskraft främst genom civilförsvaret, som leds av KNV och dess civilförsvarsstab och svara för brandskyddet under KNV:s huvudmannaskap. På sätt som tidigare beskrivits upprätthåller de den offentliga ordningen och säkerheten och de bevakar också organisationer och föreningar enligt en särskild regeringsstadga. Nationalutskotten åligger skyldigheten att garantera medborgarnas och särskilt ungdomens författningsenliga rätt till arbete. Deras förordningsrätt har tidigare nämnts. KNV skall kontrollera och samordna i arbets- och lönefrågor för anställda hos nationalutskotten och deras institutioner. ONV beslutar i sådana frågor för sina egna anställda och för kommunerna, såvitt de inte särskilt fått befogenheter att själva avgöra dem. Folkbokföringen sköts av MěstNV och

MNV. KNV utser domare och bisittare till kretsfolkdomstolar och krigsrätter. ONV organiserar de allmänna valen till de lokala folkdomstolorna.

Till detta avsnitt kan med någon rätt också *besvärsrätten* räknas. Centralkommittén har anbefallt att nationalutskotten skall göra det möjligt för allmänheten att överklaga kommissioners beslut hos rådet och i vissa fall hos plenum. I största möjliga utsträckning ordnas ONV:s verksamhet så, att de slutgiltigt kan besluta i samtliga allmänhetens angelägenheter, som inte hör till MestNV:s och MNV:s kompetens. Detta skall gälla även beslut av ONV:s egna exekutivorgan i löpande förvaltningsangelägenheter. För socialvården finns specialbestämmelser som gör det möjligt att överklaga ända upp till KNV. Även en annan form av »överklaganden» kan tänkas. Om t. ex. ett jordbrukskooperativ är missnöjt med den plan som utarbetats tillsammans med och fastställt av MNV kan det givetvis främja sina synpunkter till ONV, som ju skall bekräfta MNV:s beslut. Skulle planen strida mot femårsplanen, ettårsplanen eller kretsens jordbruksplan kan självfallet KNV ingripa, med eller utan anmälan från någondera parterna.

Av den här lämnade beskrivningen framgår, att decentraliseringen genomfördes konsekvent och berörde de flesta områden. Det är som förut sagts ONV som övertagit de flesta uppgifterna, men även om de framstår som det absolut viktigaste ledet vid ledningen av jordbruket är kommunernas nya befogenheter på området inte mindre anmärkningsvärda. De sattes på prov under 1960 och 1961 års skördekampanjer men tycks åtminstone delvis inte ha uppfyllt förväntningarna. Brister vid uppköpen och höstarbetena har påtalats och de lokala organen sägs ha underlåtit att utnyttja sin kompetens till fullo. Det måste därför understrykas att vad som skildrats i detta avsnitt är gällande bestämmelser om kompetensfördelningen, inte administrativ praxis i den mån sådan hunnit utbildas.

Nationalutskottens utveckling från motståndsrörelse till lokalförvaltning i den kommunistiska staten belyser både det kommunistiska partiets taktik och de åsiktsförändringar partiet genomgått. Att man redan 1942 krävde, att nationalutskotten efter kriget skulle bli »organ för folkets politiska makt» och sedan till stor del via dem uppnådde en sådan position att kravet kunde genomdrivas vittnar om en målmedveten och långsiktig taktik, som till fullo bar frukt vid maktövertagandet 1948. Men det är samtidigt tydligt att intresset för nationalutskotten under perioden därefter var obetydligt. Två av orsakerna till detta kan slås fast. Regimen var ännu inte stabiliserad, vilket gjorde att man föredrog en ytterligt stark centralisering som lättare kunde behärskas. Centralismen var också den förhärskande tendensen i hela den kommunistiska rörelsen, främst i Sovjetunionen. 1954 års reform var det första tecknet på de ändrade politiska konjunkturen som sedan avspeglat sig särskilt markant 1956 och 1960. De åtgärder som beslutades av de 20:e och 21:a partikongresserna i Sovjetunionen har i stort haft sina motsvarigheter i Tjeckoslovakien. Att det kommunistiska partiet nu anser sin maktställning definitivt befäst visar den nya författningen och den fortskridande decentralisering som kulmi-

nerade år 1960. Från auktoritativt håll har det uttryckligen sagts att 1960 års reform inte innebär någon slutpunkt i utvecklingen.

Det finns därför all anledning att i fortsättningen mer uppmärksamma nationalutskotten och deras motsvarigheter i andra länder. Att redan nu omkring hälften av den arbetande befolkningen är verksam i av dem ledda företag och institutioner och att en tredjedel av statens utgifter fördelas via deras budgeter bör göra det klart att nationalutskotten är ett alltför viktigt led i det kommunistiska systemet för att kunna förbigås.

Reidar Larsson

Den franska fackföreningsrörelsen efter andra världskriget. Den som fått sina första kunskaper om fackföreningsrörelse genom studiet av den svenska rörelsen, blir vid konfrontationen med den franska ganska förvånad. Skillnaden är stor. Medan den svenska fackföreningsrörelsen i stort sett representeras av två organisationer, en för arbetare och en för tjänstemän, till vilka det stora flertalet av landets löntagare är anslutna, är den franska uppdelad på tre stora organisationer och ett flertal smärre av större eller mindre betydelse. Löntagarnas anslutning till sina organisationer är också mycket dålig; av Frankrikes omkring 12 miljoner löntagare är bara 2—2,5 miljoner organiserade.¹

De tre stora organisationerna är Confédération Générale du Travail (CGT), Confédération Générale du Travail-Force Ouvrière (CGTFO eller kortare FO) samt Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC). Bland de mindre må här blott nämnas tjänstemannaorganisationen Confédération Générale des Cadres (CGC) och Fédération autonome de l'Education Nationale (FEN).²

Den franska fackföreningsrörelsen har gamla anor. Redan i slutet av 1700-talet bildades arbetarföreningar för inbördes ekonomisk hjälp och aktioner mot arbetsgivarna. Efter perioder av omväxlande styrka och svaghet började fackföreningsrörelsens egentliga uppbyggnadsprocess i och med tredje republikens tillkomst. År 1884 erhöll arbetare och arbetsgivare lagfäst rätt att organisera sig.³

Under de närmast följande åren uppstod många fackföreningar. Vid en kongress i Limoges 1895 bildades så centralorganisationen CGT.⁴ 1902 sammanslöt sig med den Fédération des Bourses du Travail, en arbetarorganisation, som bildats 1892.⁵ Tiden före första världskriget präglades för fackföreningsrörelsens del liksom för arbetarrörelsens överhuvudtaget av strider mellan reformister och revolutionärer, mellan försvarsvänliga och pacifister. Antalet strejker var betydande.

1906 antogs på en kongress den berömda Charte d'Amiens, som fått en oerhörd betydelse för den franska fackföreningsrörelsens fortsatta historia.

¹ Lucien Rioux, *Le syncalisme* (Nancy 1960), s. 6.

² *Ibid.*, s. 8 f.

³ *Ibid.*, s. 13 f.

⁴ *Ibid.*, s. 17, Georges Vidalenc, *Les scissions syndicales* (Versailles 1956), s. 5.

⁵ Rioux, a. a., s. 17.

Dess väsentligaste punkt är fastslåendet av individens rätt att tillhöra vilken politisk eller »filosofisk» (religiös) rörelse han vill. Charte d'Amiens uttalar dock en önskan att propaganda för politiska och religiösa åsikter ej skall göras inom de fackliga organisationerna.⁶

Omedelbart efter världskrigets slut var CGT mycket starkt, och bl. a. på grund av detta lyckades man genomföra t. ex. åttatimmarsdagen 1919.⁷ Spänningen mellan reformister och revolutionärer, mellan socialdemokrater och kommunister skärptes emellertid, och vid CGT:s kongress i Lille 1921 sprängdes organisationen. Vid en votering om fasthållande vid Charte d'Amiens erhöll de som önskade detta, d. v. s. reformisterna, nära 1600 röster, medan kommunisterna, som organisatoriskt ville sammansluta facklig och politisk arbetarrörelse, erhöll drygt 1300. Resultatet av omröstningen blev, att den ganska starka minoriteten uteslöts och bildade en egen centralorganisation, Confédération Générale du Travail Unitaire (CGTU).⁸ Kort före denna kongress hade socialistpartiet splittrats.⁹

Under 1920-talet och 1930-talets början kämpade således dessa två organisationer om arbetarnas stöd. CGTU hade stora framgångar, men CGT under sin framstående ledare Léon Jouhaux (som erhöll Nobels fredspris 1951) förblev under hela perioden störst. CGT var anslutet till Internationella fackföreningsfederationen¹⁰ och CGTU från 1923 till den då nybildade kommunistiska fackföreningsinternationalen.¹¹

Fascismens starka frammarsch i Europa under 1930-talet ledde till närmanden mellan den franska arbetarrörelsens olika grenar. På det politiska planet bildade socialistledaren Léon Blum sin folkfrontsregering, och på det fackliga enades CGT och CGTU på en kongress i Toulouse 1936.¹² Efter svåra strejker genomfördes 40-timmarsvecka, kollektivavtal, betald semester m. m.; lönerna höjdes avsevärt. Det återförenade CGT:s medlemsantal ökade kraftigt.¹³

Snart vände sig dock strömmen, och CGT förlorade mer än hälften av sina anhängare.¹⁴ Efter tillkännagivandet av den tysk-ryska nonaggressionspakten 1939 sprängdes för andra gången CGT, då kommunisterna vägrade stödja en resolution mot denna.¹⁵

Vichyregeringen upplöste 1940 alla fackliga organisationer och följde på arbetsmarknadspolitikens område en linje, som närmast kan karakteriseras som korporativistisk. Dess huvudprogram uppställdes i den 1941 utfärdade Charte du Travail. Under hela kriget kämpade CGT på olika sätt mot Pétainregimen och ockupationsmakten. Efter Tysklands överfall på Ryssland intog kommunisterna en liknande position, och man samarbetade för att nå sitt gemensamma mål, befrielsen.¹⁶

⁶ Vidalenc, a. a., s. 7.

⁷ Ibid., s. 9.

⁸ Ibid., s. 12 f., Rioux, a. a., s. 24.

⁹ Vidalenc, a. a., s. 13—14.

¹⁰ Rioux, a. a., s. 36.

¹¹ Ibid., s. 24.

¹² Ibid., s. 44, Vidalenc, a. a., s. 15.

¹³ Vidalenc, a. a., s. 16.

¹⁴ Ibid., s. 16 f.

¹⁵ Ibid., s. 21 f., Rioux, a. a., s. 54.

¹⁶ Vidalenc, a. a., s. 23.

Den första kristliga fackföreningen bildades 1887,¹⁷ men det dröjde till 1919, innan centralorganisationen CFTC kom till stånd.¹⁸ Den var under hela mellankrigstiden svagare än både CGT och CGTU. Under kriget och ockupationen intog CFTC samma position som CGT. Man samarbetade även för det gemensamma målet.¹⁹

Omedelbart efter befrielsen inbjöd CGT CFTC till förhandlingar om sammanslagning av de bägge organisationerna. Förhandlingar kom till stånd men ledde ej till något resultat: CFTC vägrade att organisatoriskt gå samman med CGT, men man ställde sig inte avvisande till praktiskt samarbete på olika områden. Inom CFTC ansåg man att det var för stora skillnader mellan de bägge organisationernas grundinställning.²⁰ För CFTC:s ställningstagande torde även kyrkans bestämda motstånd mot ett fackligt enande ha haft stor betydelse. Även på det internationella planet markerade CFTC sin särställning. Tillsammans med CGT sände man delegater till fackföreningsinternationalens förberedande konferens i London, men inom kort lämnade man denna och anslöt sig till den återuppståndna kristliga fackföreningsinternationalen.²¹

CGT enades åter efter befrielsen,²² men omedelbart därefter uppstod inom organisationen svåra slitningar mellan kommunister och icke-kommunister, mellan medlemmar av det tidigare CGTU och medlemmar av det tidigare CGT. Dessa inre strider förvärrades under de närmaste åren allt mera och kulminerade i CGT:s tredje delning 1947, då icke-kommunisterna bröt sig ur organisationen.

Vid denna tredje delning var det alltså kommunisterna, som befann sig i majoritet och behöll kontrollen över centralorganisationen. De hade under kriget och den närmaste efterkrigsperioden stärkt sin ställning och ökat sitt inflytande i utomordentligt hög grad. De erövrade organisationen inifrån. Omedelbart efter enandet dominerade dock icke-kommunisterna det ledande organet, byrån, men denna majoritet förbyttes snart i minoritet.²³ Inom förbund och föreningar pågick kampen liksom i centralorganisationen. Så kan t. ex. noteras, att av 30 förbund 1939 var 10 kommunistledda, medan 20 styrdes av icke-kommunister; 1944 var siffrorna 21 mot 9 i kommunistisk favör.²⁴

1947 var i Frankrike ett år med svåra strejker. Jouhaux och minoriteten inom CGT ställde sig kritiska till många av dessa, vilka majoriteten stödde. I det längsta drog man sig dock för att åstadkomma öppen brytning. I december sammankallade emellertid Jouhaux representanter för minoriteten för att nå klarhet i situationen. Det visade sig, att minoritetsgrup-

¹⁷ Rioux, a. a., s. 86.

¹⁸ Ibid., s. 87, Georges Levard, *Chances et périls du syndicalisme chrétien* (Nancy 1955), s. 34.

¹⁹ Levard, a. a., s. 36 ff., Rioux, a. a., s. 88 ff., Vidalenc, a. a., s. 23. — För den historiska utvecklingen fram till andra världskrigets slut se även Jaques Rennes, *Syndicalisme français* (Paris 1948), s. 15—93.

²⁰ Georges Lefranc, *Les expériences syndicales en France de 1939 à 1950* (Paris 1950), s. 142 ff., Vidalenc, a. a., s. 23.

²¹ Lefranc, a. a., s. 142 ff.

²² Vidalenc, a. a., s. 23.

²³ Ibid., s. 26 f., Lefranc, a. a., s. 141.

²⁴ Lefranc, a. a., s. 157.

pens flertal mot Jouhaux' önskan tog klar ställning för utträde ur CGT. Då lämnade han och med honom ett flertal icke-kommunistiska förbund, dock ej alla, organisationen. De flesta av dessa sammanslöt sig i en ny centralorganisation, Force Ouvrière, som konstituerades på en kongress i april 1948.²⁵ Sprängningen av CGT kom några månader efter det att kommunisterna uteslutits ur regeringen.²⁶

Det är mycket svårt att fastställa medlemstalet i de franska fackliga organisationerna. Uppgifterna växlar med uppgiftslämnarnas inställning till vederbörande organisation. Om det finns någon fullt tillförlitlig statistik, hemlighålles denna av respektive organisationer. Det är också möjligt att beräkna medlemstalet på olika sätt. Med starka reservationer för eventuella fel kan CGT:s medlemssiffra anges till 1,2—1,3 miljoner. På kongressen 1959 uppgavs dock antalet anslutna till 1,6 miljoner, medan motståndare till CGT uppger blott 700 000—800 000 anslutna.²⁷ Även för FO:s del varierar siffrorna betydligt; i två nyligen utkomna skrifter av författare med sympatier för FO ges så skilda uppgifter som 400 000²⁸ respektive 600 000.²⁹ CFTC vägrar uppge något medlemstal, men siffran 450 000 har nämnts.²⁹ Beträffande de utanför »de tre stora» stående organisationernas anslutning skall här endast anges siffran 260 000 för FEN (1959).³⁰

En klarare uppfattning om respektive organisationers styrka och dragningskraft i förhållande till varandra får man vid studiet av röstsiffrorna vid valen till socialkassorna. Vid de första valen efter kriget, vilka hölls 1947, alltså omedelbart före CGT:s sprängning, erhöll denna organisation 59 % av fackföreningsrösterna, medan CFTC erhöll drygt 26 %.³¹ 1950 var procentsiffrorna för CGT 44, för CFTC 21 och för FO 15³²; motsvarande siffror 1955 var 43, 21 respektive 16.³³ Dessa senaste siffror svarar mot 2,9³⁴ respektive 1,4³⁵ och 1,1 miljoner³⁶ avgivna röster. 1960 skulle val ha hållits, men regeringen inställde dem trots fackföreningarnas protester. Som synes har fluktuationerna efter CGT:s sprängning varit mycket små. Av de absoluta rösttotalen förstår man, att många icke-medlemmar vid valen stöder de stora organisationerna. Bland dessa oorganiserade

²⁵ Robert Goetz-Girey, *La pensée syndicale française. Militants et théoriciens* (Paris 1948), s. 153, Lefranc, a. a., s. 184 ff., Rioux, a. a., s. 79, Vidalenc, a. a., s. 30 f.

²⁶ För utvecklingen till CGT:s sprängning och FO:s bildande se även Gérard Dehove, *Le mouvement ouvrier et la politique syndicale* (Revue d'économie politique. Paris 1952), samt Georges Vidalenc, *L'éducation ouvrière* (Versailles 1955), s. 12—62.

²⁷ Rioux, a. a., s. 63.

²⁸ *Ibid.*, s. 80.

²⁹ Raymond Le Bourre, *Le syndicalisme français dans la Ve république* (Paris 1959), s. 52.

³⁰ Rioux, a. a., s. 99.

³¹ Le Bourre, a. a., s. 73.

³² Leon A. Dale, *Marxism and French labor* (New York 1956), s. 179, Levard, a. a., s. 60.

³³ Dale, *ibid.*

³⁴ Rioux, a. a., s. 64.

³⁵ *Ibid.*, s. 95.

³⁶ *Ibid.*, s. 80.

väljare torde CGT som äldsta och största organisation utöva en starkare dragningskraft än de bägge andra.³⁷

I Frankrike liksom i andra demokratiska stater står fackföreningsrörelsen fri från statlig kontroll och statligt inflytande. Men i likhet med vad som är fallet i andra demokratier har staten givit fackföreningarna flera rådgivande och administrativa uppgifter. Det måhända främsta yttre exemplet på detta fackföreningsrörelsens medansvar i den statliga planeringen utgöres av dess representation i Ekonomiska och sociala rådet, som har till uppgift att biträda regeringen i hithörande frågor.³⁸

Vidare är de fackliga organisationerna representerade i styrelserna för de nationaliserade företagen. Efter kriget nationaliserades ett stort antal industrier som t. ex. gas- och elektricitetsverken, stenkolsindustrin, Renaultverken samt kreditorgan som Banque de France och de stora försäkringsbolagen.³⁹ Deras styrelser består till en tredjedel av representanter för staten, till en tredjedel av representanter för de anställda och till en tredjedel av representanter för konsumenterna, för »allmänheten»; den andra och en del av den tredje gruppen består av fackföreningsmän.⁴⁰ — På det internationella planet är de franska fackföreningarna representerade i ledningen för kol- och stålunionen.⁴¹

Handhavandet av dessa statliga uppgifter har för fackföreningarnas del i stort sett inte givit vad man hoppats på och väntat sig. I de nationaliserade företagen fattas de avgörande besluten på regeringsplanet och av regeringens förtroendeman, direktören. Styrelsen ställs ofta inför fait accompli.⁴²

På ett annat område däremot har fackföreningarnas administrativa verksamhet givit goda resultat. Det gäller de kassor, vilka handhar skötseln av löntagarnas socialförsäkringar. Utbredningsområdet för dessa kassor (Caisse de la sécurité sociale) verksamhet är ganska omfattande: sjukdom, ålderdom, dödsfall, invaliditet, moderskap ingår i försäkringarna.⁴³ Kassornas styrelser är till 3/4 valda av löntagarna och till 1/4 av arbetsgivarna. Huvuddelen av kostnaderna bestrids av arbetsgivarna, men de anställda betalar vissa avgifter.⁴³

Fackföreningarnas verksamhet inom företagen är i huvudsak koncentrerad till företagsnämnder. Såväl i fjärde republikens som i den femtes författning ges de anställda rätt att delta i företagets skötsel.⁴⁴ Enligt lag av den 16 maj 1946 med vissa senare tillägg skall vid alla företag med minst 50 anställda finnas en företagsnämnd. Dessa nämnders huvuduppgifter är av ekonomiskt rådgivande och socialt administrativ art. Företagschefen skall vara ordförande och de övriga ledamöterna representanter för de anställda; deras antal växlar mellan två i företaget om 50 anställda

³⁷ Dale, a. a., s. 199.

³⁸ Rioux, a. a., s. 115.

³⁹ Lefranc, a. a., s. 294.

⁴⁰ Ibid., s. 295, Le Bourre, a. a., s. 149 f.

⁴¹ Rioux, a. a., s. 115.

⁴² Le Bourre, a. a., s. 149—150.

⁴³ Lefranc, a. a., 321 ff., François Retournard, *Législation du travail et de la sécurité sociale* (Paris 1959), s. 132 ff.

⁴⁴ Retournard, a. a., s. 83.

och åtta i företag om mer än 2000; de skall företräda olika löntagar-kategorier (tjänstemän av olika slag, arbetare).⁴⁵ I koncerner med flera olika fabriker skall det finnas en centralnämnd med representanter för de enskilda fabriksnämnderna.⁴⁶

Redan vid upprättandet av nämnder i de enskilda företagen uppstod stora problem. Arbetsgivarna visade sig ovilliga att låta något av ledningen gå sig ur händerna. Några år efter lagens ikraftträdande saknade 60 % av företagen med 50—100 anställda och 20 % av företagen med 100—200 anställda nämnder. Staten har här genom arbetsinspektörerna fått gripa in. Vidare bildas ofta av ett större bolag mindre skenbolag med under 50 anställda, för att man på detta sätt skall komma ifrån nämnderna.⁴⁷

Vid en analys av de erfarenheter man gjort av företagsnämnderna, bör man uppdelna nämndernas uppgifter i ekonomiska och socialt administrativa, ty erfarenheterna är på dessa områden mycket olika.

Arbetsgivarna har i stort sett försökt inskränka nämndernas verksamhet till det sociala området. Här har man varit villig att avsätta ganska stora summor till bostäder, barnkrubbor, restauranter, bibliotek, sportanläggningar m. m. för de anställda. Företagen har vidare upprättat hjälpkassor för bidrag till änkor och sjuka. Alla dessa olika verksamheter står under företagsnämndernas ledning. Man har givit deras ledamöter från fackföreningarna stor frihet i detta avseende.⁴⁸

En annan av företagsnämndernas uppgifter — den att söka förmå den enskilde arbetaren att göra insatser för produktionens höjande — har givit mindre goda resultat. Arbetarna är inte så villiga att lämna förslag till förbättringar i arbetsprocessen. Man anser att arbetsgivaren profiterar på arbetarnas uppfinningar.⁴⁹

Enligt lagen »skall nämnden obligatoriskt konsulteras i frågor, som berör företagets organisation, ledning och allmänna skötsel».⁵⁰ Uppgifter om företagets vinster skall också delges företagsnämnden.⁵¹ Dessa föreskrifter följs emellertid mycket dåligt. Arbetsgivarna undanhåller i största möjliga utsträckning löntagarrepresentanterna ekonomiska uppgifter. Särskilt gäller detta små och medelstora företag, ofta familjebolag, där den ekonomiska ställningen betraktas som en familjehemlighet.⁵² Förhållandet mellan arbetare och arbetsgivare är i Frankrike fortfarande i hög grad präglad av klasskampinställning på ömse sidor, varför företagsledaren betraktar meddelande av ekonomiska uppgifter till nämnden som något av ett överlämnande av vapen till fienden. Han fruktar, att arbetarna skall frånta honom först bestämmanderätten i företaget och slutligen hans egendom; han fruktar successiv socialisering.⁵³

⁴⁵ Ibid., s. 84 f.

⁴⁶ Pierre Chambelland, *Les comités d'entreprise. Fonctionnement et résultats pratiques* (Paris 1949), s. 66 ff.

⁴⁷ Ibid., s. 30—33.

⁴⁸ Ibid., s. 179—192.

⁴⁹ Ibid., s. 161—167.

⁵⁰ Ibid., s. 99.

⁵¹ Ibid., s. 100.

⁵² Ibid., s. 79 ff.

⁵³ Lefranc, a. a., s. 352 ff.

Visst fog för denna arbetsgivarens rädsla att lämna ut upplysningar till de anställda torde finnas. Ätminstone tidigare, under mellankrigstiden, ansåg man ganska allmänt på fackföreningshåll, att företagsnämnderna var inkörsporten till samhällets övertagande av produktionsmedlen. En forskare uttrycker det sålunda: »Nämndmyten kom från första världskriget att ersätta storstrejksmyten.»⁵⁴ Fortfarande omfattas denna uppfattning av många fackföreningsmän. För CGT är nämnderna ett vapen i klasskampen,⁵⁵ och det har t. o. m. hänt, att hemliga uppgifter om ett företags ekonomiska ställning publicerats i kommunistpressen.⁵⁶ Vidare måste påpekas att fackföreningsfolket ofta inte har de kunskaper, som krävs för att förstå, hur ett modernt industriföretag leds.⁵⁷

Ett allmänt krav från fackföreningsrörelsen beträffande företagsnämnderna är, att arbetsgivaren skall delge de anställda uppgifter om företagets ekonomiska situation, om planer för framtiden, om utsikter till lönehöjningar. Arbetare och tjänstemän skall vidare beredas möjlighet att inverka på företagets skötsel och planering. Detta skulle också förbättra möjligheterna för fackföreningarna att intressera arbetarna för företagsnämnderna. Nu är detta intresse ganska svagt.⁵⁸ Sålunda avstår i regel 1/4—1/3 av de röstberättigade från att rösta vid nämndval.⁵⁹

Den franska arbetsmarknaden har efter det andra världskriget liksom tidigare varit synnerligen orolig. Mer eller mindre allvarliga och omfattande konflikter hör nästan till ordningen för dagen. Olika former av strejker och deras orsaker skall här nedan i korthet beröras, men först skall lagen om kollektivavtal omnämnas.

Redan före andra världskriget fanns lagar om kollektivavtal. 1946 antogs en ny, vars giltighetstid inte blev så lång. Nu gällande lag är av den 11/2 1950 med kompletterande lag av den 18/7 1952.⁶⁰ Enligt nu gällande lag kan kollektivavtal ingås på begränsad eller obegränsad tid mellan de anställdas fackliga organisationer och enskilda arbetsgivare eller deras organisationer; de slutes på nationellt eller lokalt plan.⁶¹

Strejkrätten är garanterad i femte republikens konstitution, liksom den var i den fjärdes; den bekräftas vidare av 1950 års lag.⁶² Alla arbetskonflikter skall dock obligatoriskt gå till förhandlingar mellan parterna. Misslyckas dessa, kan frågan hänskjutas till medling eller skiljedom.⁶³ I regeringspropositionen till 1950 års lag föreslogs obligatorisk skiljedom,

⁵⁴ Henry W. Ehrmann, *La politique du patronat français 1936—1955* (Paris 1959), s. 376.

⁵⁵ Chambelland, a. a., s. 79 ff., 193 ff., Lefranc, a. a., s. 354 ff.

⁵⁶ Ehrmann, a. a., s. 380.

⁵⁷ Chambelland, a. a., s. 168—174.

⁵⁸ Le Bourre, a. a., s. 158—166, Lefranc, a. a., s. 356 f.

⁵⁹ Chambelland, a. a., s. 56.

⁶⁰ Bl. a. Retournard, a. a., s. 49.

⁶¹ Charles Capeau, *Le statut moderne du travail. La convention collective de travail. La conciliation et l'arbitrage.* (Alger 1951), s. 25 ff.; jfr även Lefranc, a. a., s. 276 ff. och Retournard, a. a., s. 49 ff.

⁶² Julien Durand, *La grève* (Paris 1952), s. 15, Retournard, a. a., s. 68.

⁶³ Capeau, a. a., s. 111 ff., Lefranc, a. a., s. 279, Retournard, a. a., s. 70—73.

men denna paragraf avvisades av parlamentet till stor del beroende på kompakt motstånd från arbetar- och arbetsgivarorganisationerna.⁶⁴

Det stora antalet strejker på den franska arbetsmarknaden kan i stort sett indelas i sådana som igångsätts av övervägande politiska orsaker och sådana som har som huvudsakligt motiv en ökning av lönerna eller annan förbättring av arbetsförhållandena. Att det är omöjligt att upprätthålla en sträng boskillnad mellan dessa olika slag av strejker säger sig självt. Man kan även skilja på vilda och av de fackliga organisationerna inspirerade strejker. Denna senare indelningsgrund är emellertid mindre praktisk, då i motsats till vad som gäller t. ex. i Sverige de fackliga organisationerna i efterhand solidariserar sig med utbrutna vilda strejker och omvänt en av en organisation auktoriserad strejk ofta sväller ut och glider ur organisationens kontroll. De politiska strejkerna är av naturliga skäl organisationsinspirerade.

Strejkerna kan naturligtvis vara av olika omfattning och längd. De begränsas ofta till en viss löntagargrupp men sprids gärna till flera kategorier. En centralorganisation kan utlysa en strejk, som sedan de andra mer eller mindre tvingas ansluta sig till. Ibland varar strejkerna kortare tid, t. ex. ett dygn, och är då mest att betrakta som demonstrationer. Svåra och långvariga strejker har emellertid vid flera tillfällen drabbat efterkrigstidens Frankrike.

Om man trots skilda erfarenheter av strejkaktionerna försöker besvara frågan om de franska strejkerna i allmänhet ger ett resultat, som står i proportion till arbetarnas ansträngningar, måste svaret bli ett nej; detta nej får dock förses med åtskilliga reservationer. Från fackföreningshåll betonas betydelsen av strejkaktioner för solidariteten mellan olika grupper av arbetare och mellan olika organisationer.⁶⁵

FO och CFTC är principiellt och praktiskt mera benägna än CGT att förhandla med arbetsgivarna och undvika aktioner men tvingas ofta stödja sådana för att inte förlora anhängare till CGT.⁶⁶

Fackföreningsrörelsens huvudkrav omedelbart efter krigsslutet var införandet av en statligt garanterad »anständig» minimilön. Utöver denna skulle arbetets art och den ekonomiska konjunkturen bestämma lönerna.⁶⁷ Denna minimilön infördes också. Man var emellertid helt på det klara med att för att kunna höja arbetarnas levnadsstandard fordrades en höjning av produktionen. Denna skulle åstadkommas främst genom planhushållning och nationalisering av den viktigare industrin och de främsta kreditinstitutionerna. Redan när nationaliseringarna genomfördes började skiljaktigheterna mellan de olika fackliga organisationernas uppfattningar tydligt märkas. CGT krävde »förstatligande», medan CFTC och Jouhauxgruppen inom CGT (m. a. o. det senare FO) ställde sig tveksamma till direkt

⁶⁴ Capeau, a. a., s. 115 ff.

⁶⁵ Rioux, a. a., s. 127 f.

⁶⁶ Ibid., s. 81, Jean-Claude Poulain, *L'église et la classe ouvrière* (Paris 1960), s. 159.

⁶⁷ J.-L. Guglielmi och M. Perrot, *Salaires et revendications sociales en France 1944—1952* (Paris 1953), s. 13—21.

statsdirigering och önskade »nationalisering», d. v. s. det allmänna äger företagen, men de leds av egna styrelser. Den senare linjen blev den segrande.⁶⁸

Sedan de svåraste akuta efterkrigsproblemen lösts, sedan priser och löner något så när stabiliserats, skedde i Frankrike som på många andra håll en politisk kursändring. De koalitioner av mer eller mindre stark vänsterkaraktär, som styrt flera länder, upplöstes, och skiljelinjen mellan demokrater och kommunister markerades klart och definitivt. De franska kommunisterna utstöttes, som redan nämnts, ur regeringen 1947. Från och med denna tid kan man också på det fackliga planet klarare särskilja de olika organisationernas ekonomiskt-politiska målsättningar.

Ideologiskt står CGT på klasskampens grund. Samhället är kapitalistiskt, och det är omöjligt att uppnå en verklig förbättring av arbetarklassens levnadsstandard, om inte samhället omvandlas i socialistisk riktning, om inte kapitalisternas vinster verkligen minskas. Vinstandelar, arbetaraktier o. dyl. avvisas som endast avsett att försvaga arbetarnas kampvilja; några verkliga fördelar avstår kapitalisterna aldrig ifrån.⁶⁹ Strejken är arbetarnas främsta vapen i kampen mot bourgeoisie. Generalstrejkstanken är fortfarande populär, men ingen organisation, inte ens CGT, vågar ta ansvaret för en aktion av sådan omfattning för att ändra maktförhållandena i samhället.⁷⁰ Eftersom staten är kapitalistisk, står den nationaliserade industrin under storfinansens kontroll. Detta är förklaringen till att CGT använder strejkvapnet i lika stor utsträckning inom denna sektor av industrin som inom den privata.⁷¹

Företagsnämnderna utnyttjas av CGT som ett viktigt instrument i klasskampen.⁷² Härom har CGT:s generalsekreterare Benoît Frachon bl. a. gjort följande uttalande: »Avant tout il faut paralyser l'effort de ceux qui conduisent le pays à la ruine, au chaos, au chômage, à la domination étrangère et à la guerre par les expansionistes américains. Les comités d'entreprise peuvent et doivent jouer un rôle capital dans cette action.»⁷³

Omvandlingen av samhället i socialistisk riktning har länge varit FO:s mål. Idag intar man en något modifierad ståndpunkt. Den sociala välfärdsstaten träder i stället för den helt genomförda socialismen som den ideala samhällsformen. FO har alltid på arbetsmarknaden intagit en förhandlingsvillig position med strejkvapnet blott som sista utväg att nå oeftergivliga förbättringar. Ofta har man dock tvingats tillgripa strejken mot sin vilja, då CGT proklamerat strejk, för att inte till denna organisation förlora anhängare.⁷⁴ — FO står positivt till såväl företagsnämnder som nationaliseringar inom industrin. Båda dessa företeelser betraktas som led i omformandet av samhället.⁷⁵

⁶⁸ Ibid., s. 21—29.

⁶⁹ Rioux, a. a., s. 71 f. m. fl.

⁷⁰ Ibid., s. 68 f., 125.

⁷¹ Lefranc, a. a., s. 299 ff.

⁷² Ibid., s. 355 f., Chambelland, a. a., s. 193 ff., Dale, a. a., s. 199, Le Bourre, a. a., s. 160.

⁷³ Citat i Chambelland, a. a., s. 74.

⁷⁴ Bl. a. Rioux, a. a., s. 81.

⁷⁵ Lefranc, a. a., s. 299 ff.

CFTC står på kristen eller närmare bestämt katolsk grund, och dess mål och verksamhet har naturligtvis burit spår av detta. Organisationen har alltid varit mera förhandlingsvillig och mindre benägen än sina socialistiska konkurrentorganisationer att gå till öppen strid på arbetsmarknaden. Den har ofta från socialistiskt håll anklagats för undfallenhet gentemot arbetsgivarna, ja t. o. m. för att vara i hemligt samförstånd med dessa. CFTC har liksom FO ofta varit tvunget att utlysa strejk mot sin vilja för att kunna behålla sina anhängare.⁷⁶ Även CFTC önskar en strukturomvandling av samhället, som kan ge arbetarna större inflytande och högre levnadsstandard. Privat finansiering av företagen men de anställdas medverkan i ledningen förordas. Företagsnämnderna ges i CFTC:s program en väsentlig uppgift.⁷⁷

Sammanfattningsvis kan den icke kommunistinspirerade fackföreningsrörelsens program sägas innebära ett krav på den sociala välfärdsstatens förverkligande.⁷⁸

Lagarna om kollektivavtal liksom nationaliseringarna genomfördes omedelbart efter andra världskrigets slut, då vänstern och fackföreningsrörelsen var starka, medan arbetsgivarna var försvagade på grund av stöd åt och samarbete med Vichyregimen. Snart återvann de dock sin styrka och kunde bjuda fackföreningarna motstånd.

Arbetsgivarna motsätter sig naturligt nog fackföreningsrörelsens krav på en strukturomvandling av samhället. Alla ingrepp från stat och fackliga organisationer i företagens ledning och alla förändringar i ägandet av dessa avvisas. Man är beredd att ekonomiskt stödja en ganska omfattande social hjälpverksamhet men inte i sådan utsträckning, att därigenom en verklig inkomstutjämning kommer till stånd. Arbetsgivarföreningen har också tillsatt en särskild kommitté för sociala frågor.⁷⁹ Det är sålunda en patriarkalisk attityd, som intas från arbetsgivarhåll.⁸⁰ Arbetsgivarernas inställning till fackföreningarnas verksamhet i företagsnämnderna har ovan berörts. Allmänt kan sägas att man visar en viss tolerans gentemot verkstadsklubbar, men man önskar inget samröre med större fackliga enheter. »Besvärliga» fackföreningsfunktionärer och ledamöter i företagsnämnderna avskedas; man tar hellre böter än behåller dessa anställda.⁸¹ I princip ställer sig arbetsgivarna positiva till kollektivavtalen men reagerar mot att staten genom lagar garanterat löntagarna vissa förmåner; man vill förhandla om allt.⁸² Tendenser till en ny inställning till de anställda har emellertid på senare tid kunnat märkas; de skall något beröras nedan.

Den vid en tid, då anarkistiska strömningar var starka i den franska arbetarrörelsen, tillkomna Charte d'Amiens med sina bestämmelser om fackföreningarnas oavhängighet av politiska partier har spelat en

⁷⁶ Poulain, a. a., s. 159.

⁷⁷ Levard, a. a., s. 182, 186—192, 198, 208 f.

⁷⁸ Guglielmi och Perrot, a. a., s. 129 ff.

⁷⁹ Ehrmann, a. a., s. 354.

⁸⁰ Ibid., s. 352—363.

⁸¹ Ibid., s. 379.

⁸² Ibid., s. 363—373.

utomordentligt betydelsefull roll i fackföreningsrörelsens historia. I motsats till vad som gäller t. ex. i Sverige och Storbritannien har aldrig något organisatoriskt samgående mellan ett parti och en facklig organisation kommit till stånd i Frankrike. Mer eller mindre intimt samarbete har emellertid existerat och existerar.⁸³ Det första exemplet på ett verkligt nära förbund mellan politisk och facklig arbetarrörelse gavs under mellankrigstiden av kommunistpartiet och CGTU.⁸⁴

Formellt är CGT helt opolitiskt och dess ledande funktionärer är förbjudna att kandidera vid politiska val. På kongressen 1946 antogs med överväldigande majoritet en uppmjukning av en tidigare paragraf, vilken även förbjöd funktionärer att inneha ledande poster i ett politiskt parti — ett tecken på kommunisternas dominans i CGT.⁸⁵ Flera ledande CGT-män förvaltar viktiga poster i kommunistpartiet. Sålunda tillhör CGT:s generalsekreterare och »starke man» Benoît Frachon partiets politbyrå.⁸⁶ Samtliga toppfunktionärer i CGT är antingen medlemmar av kommunistpartiet eller partilösa kommunistympatisörer.⁸⁷ I ledningen för flera CGT-förbund sitter framstående kommunister liksom i föreningar och verkstadsklubbar.⁸⁸ Signifikativt är att socialistpartiet på sin kongress 1957 beslöt att ingen till CGT ansluten skall ges medlemskap i socialistpartiet. För att tillåtas inträda i detta måste man först gå ur CGT.⁸⁹

Vid studiet av CGT:s allmänpolitiska inställning i tal, skrift och praktiskt handlande kan endast uppfattningen att organisationen i huvudsak är kommunistisk bekräftas. Tydligare kan detta knappast uttryckas, än det görs i ett tal av Benoît Frachon, hållet i Moskva 1947, varur endast följande citeras: »Vi lovar, att med all vår styrka försvara Sovjetunionen, ett land, som önskar fred, kämpar för fred och som bekämpar världens kaos.»⁹⁰ Under det kalla krigets mörkaste år i slutet av 1940-talet och början av 1950-talet organiserades från CGT-håll ofta politiska strejker, bl. a. mot atlantpaktsöverbefälhavarna Eisenhower (1951) och Ridgway (1952).⁹¹ Som protest mot Marshallplanens genomförande proklamerade CGT en strejk vid kolgruvorna, som varade i åtta veckor men som också ledde till en 25 %-ig löneförhöjning. Den socialistiske politikern och ministern Jules Moch förklarade senare, att det fanns bevis för att detaljerade instruktioner till denna strejk kommit från Moskva.⁹²

När man säger att CGT är kommunistiskt, måste man dock göra en reservation. Det finns nämligen förbund, vilka till övervägande del är icke-

⁸³ Le Bourre, a. a., s. 190—194.

⁸⁴ Ibid., s. 172 ff., Rioux, a. a., s. 28 ff.

⁸⁵ Dehove, a. a., s. 1587.

⁸⁶ Comment le parti communiste dirige la CGT. (Bihang till Bulletin d'études et d'informations politiques internationales. Paris 1953), s. 19 ff., Rioux, a. a., s. 66.

⁸⁷ Comment . . . , s. 5, 11 f.

⁸⁸ Ibid., s. 26 ff.

⁸⁹ Le Bourre, a. a., s. 23, n. 1.

⁹⁰ Citat i Dale, a. a., s. 200.

⁹¹ Ibid., s. 160.

⁹² Ibid., s. 154—156; se även Guglielmi och Perrot, a. a., s. 144—147, Lefranc, a. a., s. 214 ff., Rioux, a. a., s. 69.

kommunistiska, och vars ledning är icke-kommunistisk. De bildar en opposition inom CGT, som bl. a. ställer sig avvisande till klasskampsideologin och på det ekonomiska området företräder en uppfattning liknande FO:s. Grovt uppskattas denna minoritetsgrupp omfatta 10—25 % av CGT:s anhängare.⁹³ För att förhindra en splittring av organisationen har man ibland varit tvungen att ge de enskilda förbunden frihet i politiska ställningstaganden. Detta skedde vid Ungernrevolten 1956, då vissa förbund protesterade mot den ryska invasionen, medan andra tog parti för den.⁹⁴

I motsats till vad som gäller för CGT existerar inget intimt samarbete mellan FO och ledningen för något politiskt parti. Enligt sin stadga skall också FO vara en opolitisk organisation, något som dock i praktiken inte helt upprätthålles. I det väsentliga intar FO samma ståndpunkt till politiska frågor som socialistpartiet, och dess anhängare utgör också en stor del av detta partis väljarunderlag. Men som nyss framhållits är det ytterst få ledande FO-funktionärer, som innehaft betydelsefulla poster i socialistpartiet.⁹⁵ Dels kan denna avhållsamhet från alltför nära samgående mellan organisation och parti förklaras av trohet mot FO-stadgans bokstav. Dels och framförallt får emellertid förklaringen sökas däri, att det franska socialistpartiet är ett medelklassparti och betraktas med en viss misstro av stora arbetargrupper.⁹⁶ För FO:s ansträngningar att tränga in i industriarbetarleden t. ex. skulle en identifiering med socialistpartiet sannolikt verka hämmande. — Utrikespolitiskt har FO tagit ställning för västalliansen och särskilt stött arbetet på ett enande av Västeuropa.⁹⁷ Redan 1956 förklarade sig organisationen positiv till ett framtida helt fritt Algeriet.⁹⁸

För CFTC har inte huvudfrågan varit mer eller mindre intimt samarbete med något politiskt parti utan i stället förhållandet mellan organisationen och den katolska kyrkan. Officiellt har man tagit avstånd från allt engagement av politisk eller religiös art, man det kan inte förnekas att kyrkans inställning till olika frågor i avsevärd grad påverkat CFTC. Tidigare var detta inflytande än mera markant, men i och med uppkomsten av en vänsteropposition i CFTC har det minskat och organisationens extremt kristna prägel försvagats.⁹⁹ Bundenheten till den katolska kyrkan har inte varit lycklig för CFTC:s dragningskraft på arbetarna. Sålunda har kyrkan bl. a. manat arbetsgivarna till enighet, samtidigt som den bestämt uttalat sig mot ett enande av fackföreningsrörelsen.¹⁰⁰

Inom CFTC finns ganska starka divergenser mellan en dominerande högerriktning och en relativt betydelsefull vänsterfalang. De största motsättningarna har nu emellertid överbryggats, varför någon fara för CFTC:s sprängning inte torde föreligga.¹⁰¹ Under det katolska folkrepublikanska

⁹³ Rioux, a. a., s. 71 f.

⁹⁴ Ibid., s. 66, Pierre Maxime, *Le syndicalisme et la nation* (Paris 1959), s. 48.

⁹⁵ Le Bourre, a. a., s. 23, 179, Rioux, a. a., s. 81.

⁹⁶ Dale, a. a., s. 201 f.

⁹⁷ Guglielmi och Perrot, a. a., s. 147, Rioux, a. a., s. 82.

⁹⁸ Dale, a. a., s. 189.

⁹⁹ Rioux, a. a., s. 93 f.

¹⁰⁰ Poulain, a. a., s. 167 f.

¹⁰¹ Rioux, a. a., s. 92.

partiets (MRP) storhetstid i slutet av 1940-talet bedrevs ett ganska långtgående samarbete mellan partiet och CFTC, men i och med MRP:s tillbakagång har banden lossnat.¹⁰² Ej heller CFTC-funktionärer tillåts kandidera till politiska poster.¹⁰³ — På det utrikespolitiska planet har CFTC intagit en positiv hållning till västsamarbetet såsom Marshallhjälpen och Europaarmén.¹⁰⁴

De utanför »de tre stora» stående fackliga organisationerna är av olika politiska schatteringar alltifrån ultrahöger, mer eller mindre lierad med arbetsgivarna, till radikal demokratism, och några är verkligen opolitiska.¹⁰⁵ FEN har alltid framstått som vänsterradikalt och antiklerikalt.¹⁰⁶ Trogen sin demokratiska inställning blev organisationen en av de få, som aktivt kämpade för fjärde republikens fortbestånd.

Mer eller mindre fascistiska arbetarorganisationer vann en viss framgång samtidigt med det gaullistiska partiet RPF:s frammarsch och storhetstid i slutet av 40-talet och början av 50-talet. De har senare gått starkt tillbaka, och den gaullistiska fackliga organisationen CGSI (Confédération Générale des Syndicats Indépendants) som till sin karaktär närmast får betraktas som korporativistisk, lyckades aldrig nå någon position bland arbetarna.¹⁰⁷

Trots att försöket att skapa en stor gaullistisk fackföreningorganisation misslyckades kan det vara av intresse att något stanna vid general de Gaulles åsikter om fackföreningarnas uppgifter. I uttalanden av de Gaulle och gaullistiska partimän kan spåras en korporativistisk uppfattning av förhållandet mellan arbetare och arbetsgivare. Detta anklagades även RPF för från fackföreningshåll, där särskilt CGT men även FO¹⁰⁸ tog klart av stånd från gaullismen, och man gick så långt, att RPF förklarades vara fascistiskt och vilja återgå till Vichyregimens politik. Dessa anklagelser tillbakavisades, och RPF förklarade sig stödja fackföreningsrörelsens oberoende och gilla dess uppdelning på flera organisationer.¹⁰⁹

Ännu har femte republiken inte hunnit visa vad den verkligen går för, men när Algerietfrågan en gång blir löst och regeringen får möjlighet att ägna mera tid och kraft åt den inre utvecklingen, får man se, huruvida något av fyrtiotalsgaullismens program på arbetsmarknadens område kommer att genomföras. På gaullistiskt håll har redan vissa korporativistiska tendenser framskyntat. Sålunda föreslogs att Ekonomiska och sociala rådet skulle utgöra en del av femte republikens senat, men detta avvisades från fackföreningshåll.¹¹⁰

Samtliga betydelsefulla fackliga organisationer tog under de kritiska majdagarna 1958 parti för den fjärde republiken. Ända ute på CFTC:s högerkant försvarades regimen.¹¹¹ Strejker proklamerades för att förhindra de

¹⁰² Ibid., s. 93 f.

¹⁰³ Lefranc, a. a., s. 224 f.

¹⁰⁴ Guglielmi och Perrot, a. a., s. 147, Rioux, a. a., s. 93.

¹⁰⁵ Rioux, a. a., s. 97 f.

¹⁰⁶ Ibid., s. 100 f.

¹⁰⁷ Ibid., s. 104, Le Bourre, a. a., s. 206.

¹⁰⁸ Lefranc, a. a., s. 199.

¹⁰⁹ Le Général de Gaulle et les libertés syndicales. (Rassemblement du peuple français. Fiche d'information nr. 29. 1947), s. 3.

¹¹⁰ Le Bourre, a. a., s. 201.

¹¹¹ Rioux, a. a., s. 94.

Gaulles maktövertagande, men endast en, folkskollärarnas, genomfördes.¹¹² Varför misslyckades nu fackföreningsrörelsen i sitt försök att hindra den fjärde republikens fall och de Gaulles maktövertagande? De viktigaste orsakerna torde få sökas i fackföreningsrörelsens splittring och fransmännens allmänna likgiltighet inför militärkuppen och den därpå följande politiska krisen. CGT sände de kritiska dagarna ut upprepade inviter till de andra organisationerna om samfälliga aktioner till regimens försvar. Endast FEN svarade positivt på dem. Frukten för CGT och kommunisterna var hos FO och CFTC större än frukten för de Gaulle. Man ansåg i dessa organisationer liksom i den demokratiska vänstern överhuvudtaget en regim de Gaulle vara mindre farlig än en folkfront, som till yttermera visso kanske kunde få ett inbördeskrig till följd.¹¹³

Vid militärkuppen i Algeriet i slutet av april 1961 tog fackföreningsrörelsen hundraprocentigt avstånd från kuppmaakarna. Den 24 april organiserades en en-timmes generalstrejk som demonstration för demokratin mot kuppgeneralerna. Den var så till vida märklig som arbetsnedläggelsen var så gott som total i hela landet. 10—12 miljoner (uppgifterna växlar) anställda lade ned arbetet — enligt pressuppgifter den mest omfattande strejk Frankrike upplevt.

Som den franska fackföreningsrörelsens två huvudproblem framstår splittringen på flera större och ett otal mindre organisationer samt den svaga anslutningen bland löntagarna.

Fransk politisk historia har under många år utmärkts av den skarpa frontställningen mellan en katolskt orienterad höger och en antiklerikal vänster. Denna har i sin tur splittrats mellan demokrater (borgerliga, socialister) och kommunister. Detta mångåriga ställningskrig i politiken har avsatt parallella företeelser på den fackliga fronten. Det var under de häftiga striderna mellan katoliker och radikaler vid slutet av 1800-talet som den spirande fackliga rörelsen fick sin första uppdelning i katolska och socialistiska organisationer. När den socialistiska arbetarrörelsen efter första världskriget och den ryska revolutionen klövs i en definitivt reformistisk och demokratisk del och en revolutionär, kommunistisk, följde fackföreningsrörelsen mönstret. Allt sedan dess har den fackliga splittringen bestått; de formella fusionerna i CGT har skett vid tidpunkter, då demokrater och kommunister tillfälligt samarbetat (folkfronten, befrielsekampen) men har ej blivit bestående. Man torde kunna förmoda att den fackliga splittringen även i fortsättningen kommer att bestå så länge den politiska splittringen är ett faktum.

En enad fackföreningsrörelse skulle emellertid, det säger sig självt, uppnå helt andra resultat än de konkurrerande organisationerna gör idag. Därför talar alla om enighet, »unité», men medlen att nå detta mål, och vad man till äventyrs vill offra, är ganska skiftande.

CGT-ledningen anklagar »borgarna», understödda av utländskt, främst amerikanskt kapital för att ligga bakom den fackliga splittringen.¹¹⁴ Kom-

¹¹² Ibid., s. 5.

¹¹³ Le Bourre, a. a., s. 26—32.

¹¹⁴ Rioux, a. a., s. 72.

15 — *Statsvetenskaplig tidskrift 1962. N. F.*

munisterna betonar särskilt starkt enighetens betydelse. Den skall uppnås genom gemensamma aktioner på det lokala planet.¹¹⁵ Så småningom skall denna begränsade samverkan leda till ett organisatoriskt enande. Men innan detta kan ske, måste all utländsk (d. v. s. amerikansk) och kyrklig inblandning försvinna.¹¹⁶

FO och CFTC avvisar detta program för sammanslagning. Med ledning av tidigare in- och utländska erfarenheter fruktar man, att kommunisterna helt kommer att ta makten i en enad fackföreningsrörelse. Därför betonar man det absoluta kravet på individens politiska frihet. Dessutom håller FO fast vid Charte d'Amiens och avvisar sålunda även ett i demokratiska former ingånget samarbete mellan parti och organisation.¹¹⁷ CFTC vill inte ge upp anknytningen till kyrkan, även om den idag inte spelar någon avgörande roll.¹¹⁸ Visserligen ställer sig FO och CFTC inte helt främmande till ett begränsat samarbete med CGT, vilket även förekommer idag, men något verkligt närmande kan det inte bli tal om.¹¹⁹

Ett enande av de tre stora organisationerna skulle leda till ett enande av hela fackföreningsrörelsen utan väsentliga undantag, ty skälet till att åtskilliga förbund ställt sig utanför centralorganisationerna är just dessas splittring. Man har varit tvungen att inte välja sida för att bevara sin egen enhet.¹²⁰ Sålunda finns t. ex. inom FEN medlemsgrupper, som står nära CGT, liksom det finns grupper, som står FO närmast.¹²¹

Försök har gjorts till verkligt närmande mellan de tre stora organisationerna. Den betydelsefullaste och mest uppmärksammade ansträngningen i detta syfte gjordes av några ledande funktionärer i FO och CGT (icke-kommunister) samt några oberoende, som 1957 bildade Mouvement Syndical Uni et Démocratique (MSUD). Denna organisation uppsatte fyra oeftergivliga villkor för ett enande av fackföreningsrörelsen: den måste vara oberoende av politiska partier, religiösa och filosofiska sekter och av staten; yttrandefriheten och representationsrätten för olika riktningar inom rörelsen måste garanteras; förbud måste utfärdas mot förenande av fackliga och politiska uppdrag; hemliga val till ledningen måste införas. Men MSUD har inte lyckats åstadkomma någon ändring i ställningskriget på fackföreningsfronten.¹²²

Av Frankrikes 12 miljoner löntagare står idag i det närmaste 10 miljoner utanför alla fackliga organisationer.¹²³ Vad kan orsakerna vara till denna förbluffande höga siffra? De får naturligtvis sökas på många håll; här kan endast några av de viktigaste dras fram. En fackföreningsman, som studerat detta problem, anser de två vanligaste svaren på frågan varför vederbörande ej ansluter sig till någon fackförening vara: »Om det funnits bara en organisation, skulle jag ha organiserat mig»¹²⁴ och »Jag ansluter mig

¹¹⁵ Ibid., s. 133, Georges Paillet, *Les syndicats* (Paris 1949), s. 42.

¹¹⁶ Guglielmi och Perrot, a. a., s. 138—140.

¹¹⁷ Ibid., s. 140 f.

¹¹⁸ Ibid., s. 141 f., Poulain, a. a., s. 166—169.

¹¹⁹ Guglielmi och Perrot *ibid.*, Levard, a. a., s. 141.

¹²⁰ Rioux, a. a., s. 97 f.

¹²¹ Ibid., s. 99.

¹²² Ibid., s. 131 f.

¹²³ Ibid., s. 6.

¹²⁴ Ibid., s. 8.

inte till någon fackförening, emedan de politiserar».¹²⁵ Dessa svar för fram de två väsentligaste orsakerna till den dåliga anslutningsprocenten, den fackliga splittringen respektive tvånget till politiskt och religiöst ställnings-tagande vid inträdet i en fackförening.

Ett gott bevis på den förstnämnda orsakens betydelse får man vid studiet av medlemssiffrorna i de stora fackorganisationerna vid olika tidpunkter. I tider, då det blåst stark västervind, då fackföreningsrörelsen kämpat så gott som helt enad för uppnåendet av något mycket betydelsefullt, har också anslutningsprocenten varit hög.¹²⁶ Vid krisen med de svåra strejkerna under 1930-talets slut, vilken ledde till folkfronten och regeringen Blums bildande, strömmade arbetarna in i fackföreningarna. Sålunda fördubblades CGT:s medlemssiffra på två månader.¹²⁷ CGT och CFTC hade 1936 tillsammans mer än sju miljoner medlemmar,¹²⁸ av vilka cirka fem miljoner får tillskrivas CGT.¹²⁹ 1939 hade CGT blott en miljon anslutna.¹³⁰ Så snabbt sjönk medlemstalet, när de viktigaste reformerna genomförts och politiken för dagen återgått i gamla gängor. Omedelbart efter befrielsen från den tyska ockupationen skedde en liknande massanslutning till CGT och CFTC, vilka 1946 hade 5,5¹³¹ (enligt annan källa 6,4¹³²) miljoner respektive 800 000¹³³ medlemmar.

I anslutning till vad ovan sagts må även understrykas, att strejker positivt påverkar anslutningsprocenten till fackföreningarna. Vid aktioner sluter de organiserade upp vid sidan av fackföreningsmedlemmarna och många går in i föreningarna.

Politiseringen av fackföreningsrörelsen som orsak till den dåliga medlemsrekryteringen hänger intimt samman med frågan om makten inom föreningar och förbund. De franska fackföreningarna liksom andra jämförbara organisationer i alla länder torde väl ha att brottas med samma problem, problemet funktionären contra den vanlige medlemmen. Men man får ett intryck av att denna fråga är särskilt aktuell i den franska fackföreningsrörelsen. Funktionärerna har i allmänhet skaffat sig en väsentligt bättre teoretisk bildning än sina kamrater ute i arbetslivet, och de har kommit att omfatta vissa politiska och religiösa idéer, av vilka de sedan låter sina organisationer färgas. Det är svårt att få den ordinäre arbetaren intresserad av politik och etik; han är mera inställd på frågor om löneförhöjning och arbetstidsförkortning. Den kommunistiska tesen om den agerande minoriteten är också levande hos många funktionärer.¹³⁴

Inom organisationerna har naturligtvis diskuterats olika vägar, på vilka arbetarna kan göras mera fackligt medvetna. Ett radikalt medel vore att

¹²⁵ Ibid., s. 10.

¹²⁶ Ibid., s. 6 f.

¹²⁷ Ibid., s. 50.

¹²⁸ Le Bourre, a. a., s. 57.

¹²⁹ Rioux, a. a., s. 50.

¹³⁰ Ibid., s. 54.

¹³¹ Goetz-Girey, a. a., s. 13.

¹³² Georges Lefranc, *La crise du syndicalisme ouvrier en France* (L'ouvrier libre nr. 42—43. Paris 1953), s. 3.

¹³³ Goetz-Girey, a. a., s. 13.

¹³⁴ Bl. a. Le Bourre, a. a., s. 57 ff.

helt enkelt söka hindra oorganiserad arbetskraft att få anställning, vilket ju praktiseras i flera länder.¹³⁵ Detta ställer sig emellertid svårt; fackföreningsrörelsen torde inte ha en så stark position, att den kan hindra arbetsgivarna att anställa oorganiserade.

Den franska fackföreningsrörelsens båda huvudproblem har nu behandlats. De är emellertid inte de enda; här skall blott omnämnas några av de svårigheter, som torde komma att möta de franska fackföreningarna under de närmaste åren.

Länge har den franska industrin av mångahanda orsaker inte haft samma snabba utveckling som andra jämförbara länders industrier. Idag håller man på att ta igen dessas försprång, och den franska industrin liksom därigenom hela samhällslivet befinner sig i en omvandlingsprocess. Denna medför för fackföreningsrörelsen många och allvarliga problem; man har på arbetarhåll svårt att finna en position, varifrån de kan angripas. De gamla, stora problemen utgör ett betydelsefullt hinder i sökandet efter en sådan position. I denna pågående omvandling av den franska industrin har helt naturligt åtskilliga mindre konkurrenskraftiga företag fått läggas ned. Arbetskraft har härvid friställts, arbetslöshet och omflyttningsproblem uppstått. Inför händelser av denna art har fackföreningsrörelsen ännu ej funnit något handlingsprogram. Man vet inte, hur man skall ställa sig till denna utveckling. Hittills har man i de flesta fall vid uppkomna arbetslöshetssituationer av detta slag sökt pressa företagsledningarna för att få det oundvikliga uppskjutet en tid.¹³⁶ Ett aktivt ingripande från fackföreningarna för att underlätta arbetarnas överflyttning från mindre lönsamma till expanderande industrigrenar liksom därmed sammanhängande omskolningar synes vara väsentligt för arbetarna och samhället och nödvändigt för fackföreningsrörelsen själv. Problemet blir än allvarligare, då man även måste flytta arbetskraft från ett geografiskt område till ett annat, varvid otaliga svårigheter av ekonomisk och mänsklig art uppstår.¹³⁷

För CGT:s vidkommande har denna fråga ytterligare en aspekt. Till viss del förlamas dess handlingskraft av att de flesta ledarna enligt sin kommunistiska uppfattning är övertygade om kapitalismens undergång. Det är meningslöst att försöka hjälpa den att finna en ny form, även om man skulle vilja det.

Samtidigt med den industriella omvandlingen har på arbetsgivarhåll en ny syn på förhållandet till de anställda börjat utbreda sig. Man är bland dessa företagare (främst yngre och större) inte längre obenägen att ge arbetare och tjänstemän skälig del av vinsterna. Den patriarkaliska attityden börjar ge vika. Man försöker få arbetarna att känna samhörighet med och ansvar för sitt företag.¹³⁸ Genomförandet av denna nya politik gynnas av den industriella omvandlingen, som för med sig en sakta gående strukturförändring av löntagarstammen från arbetare mot tjänstemän, från arbetare med tyngre och smutsigare sysslor till skötare av

¹³⁵ Lefranc, *La crise...*, s. 18.

¹³⁶ Rioux, a. a., s. 139—142.

¹³⁷ *Ibid.*, s. 145—147.

automatiska maskiner. Tjänstemän har alltid varit lättare att liera med företagsledningen än arbetare, och detta torde även gälla arbetare med serviceuppgifter kontra grovarbetare.¹³⁸

Denna arbetsgivarnas »nya giv» vållar fackföreningsrörelsen åtskilliga problem. Å ena sidan vill man (bortsett från strängt dogmatiska kommunister) inte ställa sig helt avvisande utan önskar ett utökat samarbete. Å andra sidan måste man hålla fast vid kravet på verklig bestämmanderätt i företagens skötsel, och man får ej heller glömma att tillvarata de lågavlönades intressen. Fackorganisationerna har ännu inte funnit någon väg att lösa dessa frågor på. Den gamla kampställningen måste uppmjukas, det förstår man, men hur skall ett större samarbete i företagen kunna komma till stånd utan försvagning av fackföreningarnas styrka? Hur skall man kunna tillvarata tjänstemännens och de bättre betalda arbetargruppernas intressen, samtidigt som man för fram de lågavlönades rättmätiga krav, och hur skall en »samarbetsvillig» fackföreningsrörelse överhuvudtaget kunna behålla de sistnämndas förtroende?¹³⁹ Att de dessutom till stor del är algerier gör inte problemet lättare att lösa.¹⁴⁰

Denna snabbskiss av morgondagens problemställningar ger vid handen, att den franska fackföreningsrörelsens svårigheter inte torde bli mindre under de närmast kommande åren än de varit under efterkrigstiden. De blir delvis av annan art men knappast lättare att komma till rätta med — dessutom är de gamla ingalunda bragta ur världen.

Hans Sjöberg

¹³⁸ Ibid., s. 147 ff.

¹³⁹ Ibid., s. 149 f., Le Bourre, a. a., s. 105—109.

¹⁴⁰ Rioux, a. a., s. 137 f.

LITTERATURGRANSKNINGAR

Västtyskt kommunalväsende — och svenskt

HANS PETERS M. FL.: *Handbuch der kommunalen Wissenschaften und Praxis*, I—III. Berlin—Göttingen—Heidelberg 1956—59.

I inledningen till ovanstående samlingsverk på inalles ca 2.700 sidor understryker utgivaren, professor Hans Peters i Köln, den kommunala självstyrelsens betydelse för ett demokratiskt statsskick. Hans medarbetare äro lika positiva på den punkten. Synsättet är inte resultat av spekulationer om det ideala statsskickets grundvalar. Det bygger på bitter erfarenhet. Kommunerna bestodo, när nazistriket störtade samman. Det föll på deras lott att, utan annan ledning än den ockupationsregimerna efterhand kunde ge, under de svårast tänkbara förhållanden sörja för att förvaltningen fortgick och åtgärder för att undanröja de värsta krigsskadorna sattes i gång. Det effektiva sätt på vilket de som regel förmådde lösa dessa uppgifter har inte upphört att förvåna. Staaten vergehen, Gemeinden bestehen — en travestering av Otto Mayers lakoniska observation efter första världskriget *Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht*¹ — var en ofta hörd sats på efterkrigstidens tyska kommunalkonferenser.

Med den upplevda verkligheten för ögonen kunde samhällsteoretiker under ockupationstidens inledande år, innan kommunalstyrelsen vilade på skriven lag, på fullt allvar hävda att den kommunala självstyrelsen stod på egna ben och inte behövde repliera på statlig författning. Liknande åsikter kommo till uttryck i de nyinrättade författningsdomstolarnas utslag; författningsdomstolen i Rheinland-Pfalz fann i en ofta citerad dom rätten till kommunal självstyrelse vara naturlig och oberoende av statsförvaltningen (I s. 120). Även de provisoriska delstatsförfattningarna från denna tid kunde innehålla bekännelser till självstyrelsetanken av nästan lika exalterad art. För Bayerns del proklamerades att kommunerna voro ursprungliga områdeskorporationer inom den offentliga rätten, för Hamburgs att både statsmakt och självstyrelse utgingo från folket. Dessa författningar och i anslutning till dem utfärdade kommunallagsprovisorier togo i övrigt starkt intryck av vederbörande ockupationslands egna kommunala förhållanden.

Den nazistiska kommunalförfattningen av år 1935 förde under denna övergångstid en skuggtillvaro. Den hade haft giltighet för hela riket. I detta men också i många andra viktiga hänseenden hade den för sin tid varit ett betydande verk, uppgjord som den blivit på grundval av förarbeten från den demokratiska epoken och under medverkan av den tidens främsta kommunalmän, kommunaljurister och kommunalekonomer. Felet med den låg

¹ Förordet till 3 uppl. av *Deutsches Verwaltungsrecht*, München 1924.

i accepterandet av ledarprincipen och andra för de ursprungliga initiativtagarna främmande nazistiska doktriner, fel som kunnat rättas till utan att verket i övrigt behövt kasseras. I realiteten kom dess bestämmelser att suppleras när provisorierna hade luckor. Om en annan författning, 1939 års kommunalförbundslag, gäller att dess nazistiska ursprung inte lagt hinder för tillämpning ens under 1950-talet. Minnet av det sätt på vilket 1935 års rikskommunallag missbrukats var emellertid alltför friskt för att tanken på att denna författning ens i reviderat skick kunde bibehållas skulle få aktualitet. En sådan tanke, som dessutom saknade varje resonans hos ockupationsmakterna, hade med säkerhet visat sig politiskt ogenomförbar.

Att den reorganiserade tyska självstyrelsen i sin definitiva form skulle anknyta till äldre tysk tradition och inte till nazisttidens betraktades som självfallet. En rad retrospektiva arbeten såg dagen inom en förbluffande kort tidrymd. Ett av dessa var Heinrich Heffters mäktiga verk »Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert» på ca 800 sidor, tryckt i Stuttgart 1950.

När föreliggande arbete några år senare började utges, var läget redan stabiliserat. Tyngdpunkten i verket är därför nuet, inte gårdagen. Detta betyder inte att historiska aspekter skulle saknas. Det kapitel av första delen, där en allmän redogörelse lämnas för den tyska självstyrelsens förflutna, är visserligen jämförelsevis kortfattat men det historiska perspektivet återkommer praktiskt taget varje gång ett nytt avsnitt skall presenteras och hålls på så sätt levande för läsaren.

Den tyska självstyrelsens historia från vom Steins av höga medborgarideal inspirerade reform av det preussiska stadsväsendet 1808 fram till våra dagar är i själva verket ur många synpunkter fascinerande. Vid sidan av sådana höjdpunkter som de kortvariga triumferna 1848—49 för liberalismens kommunvänliga idéer och meddelandet i Weimar författningen av garantier för en på allmän och lika rösträtt uppbyggd självstyrelse i motsats till kejsartidens klassvalsbestämda rymmer den nedgångsperioder. Trots självstyrelsegarantierna blev Weimarrepublikens tid en sådan. Den värsta av dem tog emellertid vid efter nazisternas maktövertagande 1933.

De gamla tyska rikets uppsplittring på ett stort antal stater gav redan från början anledning till en rikt differentierad utveckling av den kommunala självstyrelsen. En mängd varianter av kommunväsenden och kommunala organisationstyper såg dagen. I omgestaltat skick fortlevde de under kejsartid och weimarrepublik. Efter nazitidens likriktningsförsök ha de återuppstått i den västtyska republikens delstater, denna gång i utformningar som tagit intryck inte blott av inhemska äldre förebilder och erfarenheter utan också av utfallet av kommunalverksamheten under ockupationsregimerna. Den viktigaste orsaken till variationsrikedomen ligger i det federala statsskicket som givit kommunallagsförfattarna fria tyglar.

Liksom weimar författningen innehåller den västtyska förbunds författningen garantier för beståndet av en demokratisk självstyrelse. Inte utan stolthet framhävs i verkets inledande del om kommunalförfattningen att dessa garantier gå väsentligt längre än weimar författningens. I brist på judikatur vet man dock inte hur långt de egentligen sträcka sig. Enligt ett statsdomstolsutslag från weimarrepublikens tid kunde ingrepp i självstyrel-

sen blott ske med stöd av lag och måste begränsas till det tids- och innehållsmässigt nödvändiga. En kärna av kommunal självstyrelse skulle alltså finnas. Men om denna kärnas innehåll sade utslaget ingenting (I s. 101, 119).

Ehuru förbunds författningens regler på enstaka punkter, inte minst när det gäller kommunernas ekonomi, få anses betydelsefulla nog (I s. 107, 149), ge de ringa ledning för den närmare utformningen av den kommunala självstyrelsen. Detta ankommer nämligen enligt förbunds författningen inte på förbundsrepubliken utan på de särskilda delstaterna. Successivt ha delstaterna var för sig antagit för sina speciella förhållanden avpassade kommunallagar. Även hos dem är självstyrelsen dessutom regelmässigt skyddad genom särskilda författningsgarantier och liksom beträffande förbundsgarantien kan påstådda överträdelser av garantien dragas inför författningsdomstol eller annat rättsligt forum.

Det ligger i sakens natur att en sådan reglering av självstyrelsen måste ge upphov till många komplicerade juridiska problem om förbundsgarantiens innebörd och räckvidd, om relationerna mellan förbundsgaranti och delstatsgaranti, mellan dessa garantier och de särskilda kommunallagarnas texter och tillämpning, mellan dessa författningar och annan lagstiftning, som kommunerna ha att tillämpa, mellan kommunalförvaltning och annan delstats- och förbunds förvaltning, när dessa skära varandra osv. Men framförallt — författningsmaterien har fått gargantuanska dimensioner.

Den är överväldigande redan när det gäller de kommunala grundförfattningarna. Av samlingsverkets första del anslås fyra omfattande kapitel åt att skildra de olika grundtyperna av kommunal förvaltningsorganisation: den sydtyska rådsorganisationen, magistratsorganisationen i Hessen och Schleswig-Holstein, borgmästarorganisationen i Rheinland-Pfalz och den av samspel mellan kommunaldirektör och råd karakteriserade kommunala organisationen i Nord-Rhein-Westfalen och Niedersachsen. Vid sidan härav ingå två av professorerna Becker i Speyer och Köttgen i Göttingen författade kapitel, där gemensamma problem om självstyrelsens konstitutionella förutsättningar samt kommunernas väsen och de olika kommuntypernas rättsliga utgestaltung behandlas. Denna volym innehåller också kapitel och avsnitt som behandla kommunalvetenskap och kommunalpolitik, kommunen såsom sociologisk företeelse, offentligheten i kommunalliv och kommunalförvaltning, kommunernas historia, gemensam tjänst som underlag för självstyrelse i småkommuner och annan förvaltningsgemenskap, kretskommunerna, de regionala kommunsamfälligheterna, de fria städernas, stadsstaternas (Berlin, Hamburg, Bremen) kommunalförfattningsrätt, kommunalförbunden, kommunförbunden, komparativa utblickar mot engelsk, schweizisk, österrikisk, nordamerikansk, fransk och rysk kommunalrätt samt ett fristående kapitel om kommunalstatistik.

Att den första delen kommit att omfatta mer än 500 sidor är med tanke på mängden av problem som behandlas knappast förvånande. Den andra delen om kommunalförvaltningen är ännu voluminösare, på närmare 1.000 sidor. Efter en inledande analys av förvaltningsbegreppet innehåller den först olika kapitel om kommunalförvaltning i allmänhet och om kommunal arbetsrätt samt därefter kapitel om skolväsende, kulturpolitik, socialvård, kostnadsutjämning på grund av krigsskador och flyktingsströmmen

från Östtyskland, hälsovård, sjukvård, kommunerna och idrotten, byggnadsväsende, bostadsförsörjning, vägväsende, statligt och kommunalt polis- och ordningsväsende, främjande av jord- och skogsbruk, vatten- och avlopp, kommunernas befattning med folkbokföring och civilståndsangelägenheter och kommunala affärsverk. Medan i första delen särskilda kapitel anslogos åt olika delstatstyper av kommunal organisation och kretskommunerna behandlades för sig, ger varje kapitel i den andra delen en helhetsbild av kommunalförvaltningen inom den angivna sektorn.

Ämnen för det tredje bandet är kommunernas finanser och kommunal företagsverksamhet. Redogörelsen för finanserna börjar med en begreppsutredning som omedelbart följs av en redogörelse för de allmänna bestämmelser i ämnet som meddelas i förbunds- och delstatsförfattningar. I senare kapitel behandlas den kommunala finanspolitiken, det kommunala förmögenhetsskyddet, kommunerna och den fasta egendomen, kommundogarna, kommunernas låneväsen, kommunal budgetträtt, kommunalskatter, kostnadsfördelningen mellan förbundsstat, delstat och kommun, kommunal skatteutjämning, kommunala avgifter och personliga tjänstbarheter, den kommunala bokföringen, den kommunala revisionen och rationaliseringsfrågor inom kommunalförvaltningen.

Redogörelsen för den kommunala företagsverksamheten inleds med analyser av dess rättsliga och ekonomiska förutsättningar, redogörelser för antilade företagsformer samt för sådan företagsverksamhet som tänkes inkomstbringande och sådan för vilken det ekonomiska utfallet antas sakna betydelse eller spela en underordnad roll. Exempel på företag av sistnämnt slag äro kommunala pantlånerier, kommunala sjukhus, skolor, bibliotek, fritidsanläggningar och badhus. Ett följande kapitel behandlar kommunerna som producenter och distributörer av elektrisk ström, gas och vatten, ett annat kommunerna som transportföretagare och ett tredje kommunerna som huvudmän för allmänna hamnar. Speciella kapitel ha ägnats åt de kommunala sparbankerna, kommunalt försäkringsväsende utanför socialförsäkringens ram samt kommunala bostadsföretag. Till ett gemensamt kapitel har sammanförts redogörelser för kommunala mässor, marknader och flyghamnar. Ett mycket utförligt kapitel har ägnats kommunen som partner i företag av olika beskaffenhet, ett annat, mycket kortfattat vissa speciella avtal av koncessionstyp som ha aktualitet vid el- och gasdrift i annan regi än kommunens. Ett omfattande kapitel har ägnats åt kommunala åtgärder i näringsfrämjande syfte. I ett underavsnitt behandlas åtgärder för att möta resandes och turisternas anspråk på service av olika slag. Ett annat underavsnitt anslås till kommunerna såsom huvudmän, främjare och tillsynsmyndigheter i fråga om bad-, brunns- och andra inom kommunområdet belägna kurorter. Slutkapitlet behandlar statsuppsikten över kommunala företag.

Som synes skärskådas kommunerna och kommunalförvaltningen i detta verk ur de mest skiftande synvinklar. Analytiska kapitel avlösas av rent deskriptiva. Ibland anläggs juridiska, ibland rättspolitiska eller allmänt statsvetenskapliga, ibland ekonomiska, näringsgeografiska eller demografiska perspektiv på ämnet.

Även för en kännare av tyskt kommunalliv skulle det knappast vara möj-

ligt att inom ramen för en tidskriftsrecension göra rättvisa åt ett så omfattande och rikt facetterat verk som det föreliggande. En recensent utan kännaranspråk kan endast vitsorda att studiet av verkets olika delar imponerar, ja bedövar. Det är ett väldigt kunskapsmaterial som redovisas i bearbetat skick. Utförligheten är inte resultat av mångordighet. Tvärtom finner man gång på gång exempel på ett förebildligt koncentrerat men ändå klargörande framställningssätt. Har meningen varit att ge inte bara hemlandet utan även utlandet en föreställning om det allvar med vilket tysk samhällsvetenskap av i dag ser på kommunerna och deras problem har verkets upphovsmän lyckats i sitt uppsåt.

Måste en svensk kommunaljurist avstå från att bedöma verkets förtjänster ur tysk synpunkt återstår för honom dock att se vad som kan utvinnas genom jämförelser mellan kommunala förhållanden i de båda länderna. Sådana jämförelser kunna motiveras med det obestriddliga inflytande som tysk självstyrelse och tysk kommunalrättsdoktrin under tidigare skeden ideologiskt, politiskt och praktiskt, det senare inte minst som föregångsland på kommunal teknikens område, utövat på vår egen, men också med att de ge tillfälle till kritiska perspektiv åt båda hållen.

I sakens natur ligger att de komparativa utblickarna måste begränsas. Rec. har valt att uppehålla sig vid vissa grundfrågor i tysk och svensk kommunalrättsdoktrin och självstyrelseideologi. Huruvida förevarande arbete i allo skall anses representativt för modern tysk rättsvetenskap lämnas därvid åsido.

Den kommunala verklighet till vilken kommunalrättsdoktrin och självstyrelseideologi utgjort och utgör en överbyggnad måste tyvärr i stort sett förbigås. Om självstyrelseideologiens ursprung må det vara tillräckligt att erinra att den kommunala självstyrelsens framväxt hos oss och på kontinenten hade samband med på ömse håll allmänt omfattande decentraliseringssträvanden. Dessa stöddes av både konservativa och liberala riktningar men med högst olika motiveringar. På den konservativa sidan betraktades kommunalstyrelse väsentligen som ett led i en önskvärd rationalisering av statsverksamheten utan återverkan på statskicket i övrigt. Den av staten uppamade självstyrelsen skulle detaljregleras och underkastas en relativt långtgående statsuppsikt. På liberalt håll ville man under inflytande av den franska revolutionens idéer i den kommunala självstyrelsen se en murbräcka i kampen mot statsbyråkrati och furstemakt för förverkligande av ständs-, klass- och skråfientliga jämlikhets- och folksuveränitetsidéer. Där ville man bereda de »naturvuxna» kommunerna tillfälle till spontan utveckling och reducera den författningsmässiga regleringen av självstyrelsen till ett minimum. De radikalaste riktningarna hävdade i detta sammanhang på fullt allvar att kommunerna hade en »rätt» till självstyrelse och autonomi utan att närmare reflektera över att detta synsätt var oförenligt med statssuveränitetens idén.

Det ideologiska inflytandet från Tyskland på svensk självstyrelsedebatt var särskilt starkt på 1830- och 1840-talen, innan grunden till vår moderna självstyrelse hunnit läggas. Tyska influenser äro också lätt påvisbara i förarbetena till 1862 års kommunalförordning, riksdagsakterna från 1856—58 års riksdag, 1859 års kommittébetänkande, justitieborgmä-

tare Stolpes reservation till betänkandet och Norrköpings magistrats av honom dikterade remissyttrande över samma betänkande. Kommittémotiven av Johan Jakob Nordströms hand utgör en veritabel fyndgruva för den som vill söka belägg på detta. Det är många lån som motivförfattaren inom ramen för en av Savignys och Hegels idévärldar bestämd grundsyn på kommunproblematiken gjort från äldre och nyare tysk samhällsfilosofi och juridisk doktrin under sin skickligt genomförda balansgång mellan liberala anspråk på kommunalfrihet och konservativa på statskontroll.

Till de viktigaste lånen från äldre tysk doktrin hör betonandet av skillnaden mellan självverksamma kommuner och statliga förvaltningsdistrikt, den kommunala kompetensens lokalbundet elastiska natur, dualismen mellan kommunens beslutande och förvaltande organ, den i olika författningsutkast markerade åtskillnaden mellan kommunalstyrelse på landet och i stad, associationstanken, samt kommunalbesvärsinstitutets begränsning till kassatorisk legalitetsprövning och underställningsinstitutets till fastställelsevägran.

Förvånande modernt verkar å andra sidan det fördomsfria greppet på kommunindelningsfrågan i betänkandet, framhävandet av att de kommunala verksamhetsföremålen tillika tjänade statsändamål, understrykandet av kommunens rättssubjektivitet, det ringa utrymme som ågnas den särskilt i äldre självstyrelsedebatt centrala frågan om den naturligt kommunala verksamhetssfärens avgränsning mot statsförvaltningen och frånvaron av uttryckligt instämmande i åsikten att förvaltningen av kommunens »egna» angelägenheter var privaträttslig, medan handhavandet av »ålagda» angelägenheter utgjorde en offentligrättslig funktion. Detta ter sig svårförklarligt om man inte förutsätter att Nordström på ett eller annat sätt fått kännedom om inte blott åsikterna hos den förmedlande kommundoktrin som i Tyskland tagit ledningen efter de liberala riktningarnas bankrutt utan också de nya meningar, för vilka von Mohl, Gneist och Lorenz von Stein börjat göra sig till tolk, von Mohl med en mot distinktionen mellan privat och offentlig kommunal förvaltning fientlig inställning, Gneist och von Stein under försök att med ny étatistiska självförvaltningsbegrepp, hos den förre byggt på det kommunala förtroendeuppdragets »ämbetskaraktär», hos den senare på den kommunala rättssubjektiviteten och de kommunala verksamhetsföremålens »statliga» natur, övervinna de konstruerade motsatsförhållanden stat-samhälle och stat-kommun-individ som i hegelianismens kölvatten sysselsatt samhällsfilosoferna både hos oss (Geijer, Boström, Sahlin; jfr StvT 1907 s. 154 ff., 1911 s. 204 ff., om familjen ss. »hemsamhälle» FLU 1920: 27 reserv. av Reuterskiöld FK 1920: 34 s. 12 ff., Undén—Reuterskiöld) och på kontinenten.

Även hos reservanten Stolpe, som gång efter annan åberopar tyska förebilder för sina författningsförslag, kan man spåra element från den tyska debatten, särskilt i motiveringarna för bibehållandet av magistratens ställning, en hjärtesak för justitieborgmästaren i Norrköping, oppositionen mot tanken att kommunerna voro jämförbara med aktiebolag, och kravet på att besvärsmyndighet skulle få upphäva kommunala beslut även på den grund att de voro olämpliga. Hans ståndpunkter ha släktttycke med argumentationen från de vanligen konservativt orienterade tyska rättslärare som, i

opposition till vom Steins kungstanke att magistraten främst skulle vara ett stadskommunalt verkställighetsorgan, menade att magistraten borde vara stadens styrelse och motsvarigheter finnas till den konstitutionella monarkiens kontrollsystem. På den första punkten men inte på de senare hade han framgång.

Författningsförslagen fingo, bortsett från rösträttsreglerna, en övervägande liberal karaktär. Starkast blev statskontrollen över landstingen, vilkas samtliga beslut för sin giltighet förutsatte fastställelse av länsstyrelse. Av författningsdetaljer, där man kan misstänka tyskt inflytande, kan nämnas regeln att stad med mer än 25.000 invånare skulle stå utanför landstinget och själv utan underställningstvång förvalta »landstingsangelägenheter». Dessa städer blevo jämförliga med de »kretsfria» i Tyskland.

I sin helhet fingo emellertid kommunalförordningarna genom anknytning till sockensjälvstyrelseförordningarna och annan inhemsk rätt en nationell särprägel, på många väsentliga punkter avvikande från de utländska mönstren. Till de viktigaste ännu i dag bestående olikheterna hör det översiktliga sätt på vilket vår kommunalstyrelse där kom att regleras. På den grund som förordningarna lagt har vår kommunala författningshistoria och kommunalpolitik sedan utvecklats ganska opåverkad av vad som hänt utomlands, bortsett från tillkomsten av 1919 års indelnings- och kommunalförbundslagar, då tyska förebilder åter kommo till heders.

Även vår kommunalrättsdoktrin kom med tiden att följa egna banor. Här dröjde det dock längre innan en frigörelse från det främmande ägde rum. Rabenius' framställning av vår kommunalrätt präglades av trohet mot de tankegångar som utvecklats i 1859 års kommittémotiv.² I motsats till dessa upptog han emellertid den i Tyskland då övergivna läran om kommunens dubbelnatur såsom förvaltare av dels egna ur kommunens föreningskaraktär härledda angelägenheter, dels statsdelegerade angelägenheter, något som kan ha berott på att han starkare påverkats av österrikisk än tysk doktrin. I tillämpningen nöjde han sig dock med att för varje slag av borgerliga kommuner göra skillnad mellan allmän (kommunallagsreglerad) och särskild (specialförfattningsreglerad) kompetens och förvaltning, i båda fallen distinktioner som visat sig livsdugliga. Av föreningskaraktären följde att kommunen hade egen hushållning. Till denna förde han egendomsförvaltning och den kommunen tillerkända beskattningsrätten. Någon uppdelning av kommunalförvaltningen i en privaträttslig och en offentligrättslig sektor gjorde han ej.

Gneists av storvulet nationellt patos och tro på en av överheten uppamnad ansvarsmedveten lekmannastyrelse genomsyrade läror om kommunal självstyrelse spelade på 1870-talet och även därefter, såsom senast Elvander visat, en inte oväsentlig roll för åsiktsbildningen inom en konservativ elit hos oss. På liknande sätt torde ett par decennier senare Redlichs vidräkning med Gneists antidemokratiska läror ha påverkat anhängarna av kommunala rösträttsformer. Varken Gneists »politiska» självstyrelselära eller den debatt om ett »juridiskt» självförvaltningsbegrepp, som utspann sig i Tyskland på 1880- och 1890-talen synes ha influerat vår då utvecklade förvaltningsrättsdoktrin.

² Th. Rabenius, »Förvaltningsrätt», I, 2 uppl. 1875, s. 147 ff.

Mot sekelslutet dominerades den tyska stats- och förvaltningsrätten av de stora namnen Laband, Jellinek och Mayer, vilka alla, utan att anamma Gneist självstyrelselära, dock i likhet med denne accepterat ett étatistiskt synsätt på kommunalförvaltningen, som för dem framstod som alltigenom statsdelegerad. Hos oss anlade Ask, Blomberg och Thulin på 1880- och 90-talen detta från Rabenius' grundsyn, avvikande betraktelsesätt. Yngve Larssons ett par decennier senare publicerade avhandling om inkorporeringsproblemet bär åter spår av inflytande från Gierke och Preuss, som i opposition till étatisterna i ny version framställt läror om kommunalförvaltningens ursprunglighet och jämställdhet med statsförvaltningen, Gierke på organismteoretisk grund i anslutning till sin genossenschaftsdoktrin, Preuss till sin om områdeskorporationer. Invändningar från étatisterna sökte dessa bemöta genom att påstå att stat och kommun generiskt voro jämförbara storheter. Särskilt Preuss underströk i detta sammanhang det lönlösa i att inom ramen för kommunens kompetens söka särskilja statliga och kommunala angelägenheter, något vari hos oss Yngve Larsson och efter honom Halvar Sundberg i sin avhandling om stapelstadsrätten senare instämt.

För den tyska förvaltningsrättens grand old man Otto Mayer, som i olika avseenden kom att utöva inflytande på Reuterskiölds systematik av den svenska statsförvaltningsrätten, var kommunproblematiken av sekundärt intresse. Tidigare försök att via särskilda självstyrelse- eller självförvaltningsbegrepp, vare sig dessa som hos Gneist anknöt till existensen av ett oavlönat lekmannelement inom kommunalförvaltningen eller som fallet varit hos flertalet tyska teoretiker skett med utgångspunkt från förvaltningsangelägenheternas förment olika beskaffenhet, nå fram till fruktbarande distinktioner mellan stats- och kommunalförvaltning, fann Mayer föga givande.³ Systematiskt skilde han dock kommunal »egenförvaltning», inom vilken kommunen hade relativt betydande handlingsfrihet under eget ansvar, från sådan förvaltning av statsdelegerade angelägenheter, inom vilken statsmyndigheter kunde ge de kommunala myndigheterna bindande direktiv på samma sätt som om det gällt underordnad statlig myndighet.⁴ I sak torde denna indelning i huvudsak ha motsvarat den vedertagna i självförvaltning och förvaltning av »överförda» angelägenheter. Avgörande för begreppsbildningen, som för Preussens del kunde ledas tillbaka ända till 1808 års Städteordnung (I s. 420) och även ägde visst stöd i preussisk rättspraxis var inte om en viss förvaltningsgren utsatts för specialreglering utan denna reglerings innehåll, varvid frågan vem, stat eller kommun, som hade det ekonomiska ansvaret för förvaltningsgrenen spelade en underordnad roll.

Anlitad som konstitutionell expert vid Weimarförfattnings utarbetande sökte Preuss i denna ingjuta sin syn på kommunal självstyrelse. Att författningsen innehöll en självstyrelsegaranti var hans verk. Huruvida författningsfädren i övrigt accepterade hans utpekulerade kommunlära tycks däremot ha varit mer än ovisst.⁵

³ Mayer, a. a. II, s. 357 not 11.

⁴ Mayer, a. a. II, s. 361 ff.

⁵ Peters, »Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen», Berlin 1926, s. 25 ff.

Till dem, som under Weimarrepubliken kom att sysselsätta sig med självförvaltningsproblematiken hörde föreliggande verks huvudredaktör, Hans Peters. I ett år 1926 utgivet arbete om gränserna för den kommunala självförvaltningen i Preussen kartlade han tysk självstyrelsedoktrin från senare delen av 1800-talet och fram till början av 1920-talet, märkligt nog utan att närmare uppehålla sig vid de punkter, där Gierke, Preuss och deras efterföljare vidareutvecklat självstyrelseidéer från ett ännu äldre debattskede. Peters' mot Preuss' åsikter starkt oppositionella bidrag till begreppsfloran voro präglade av rättspositivism och étatism. Han bibehöll emellertid indelningen av kommunala angelägenheter i självförvaltningsangelägenheter och överförda angelägenheter efter övligt mönster. Weimarrepublikens ledande förvaltningsjurist Walter Jellinek ägnade föga uppmärksamhet åt kommunalrätten. Dess särart fann han bestämd av kommunens rättssubjektivitet med egna rättigheter och skyldigheter. Även han var étatist.

Ett nytryck av Walter Jellineks lärobok i förvaltningsrätt utkom 1948. Redan året därpå låg ett stort arbete rörande tysk förvaltning av Peters på bokdiskarna (*Lehrbuch der Verwaltung*; Berlin 1949). Detta innehåller i motsats till tidigare och senare utkomna läroböcker en utförlig redogörelse för tysk kommunalrätt på ockupationsregimernas tid, innan Bonn författningen antagits och delstaterna definitivt ordnat sina kommunväsenden. Peters' framställning är så tillvida märklig som den även behandlar östtysk kommunalrätt. I föreliggande arbete har Peters nöjt sig med att skriva en systematiserande inledning och överlämnat uppgiften att utlägga den västtyska kommunalrätten åt författarkollegorna Becker och Köttgen.

När Becker kommer in på den klassiska stridsfrågan étatism eller kommunal autonomi konstaterar han att étatismen fortfarande sitter i högsätet. Trots motsägande utsagor i förbunds- och delstatsförfattningar samt rättspraxis vill doktrinen inte höra talas om någon kommunens naturliga rätt till självstyrelse utan nöjer sig med analyser av de »institutionella» författningssgarantiernas innebörd. Positivrättsligt har staten enligt dessa garantier att tillse, att kommunerna åtnjuta sina rättigheter, inte bara att de fullgöra sin skyldigheter. Att kommunen såsom områdeskorporation utgör grundstenen i statsbyggnaden betyder omvänt inte bara en rätt till självstyrelse utan också och framförallt en skyldighet att åtlyda inom ramen för gällande rättsordning meddelade statliga direktiv (I s. 120).

Läran om de kommunala förvaltningsuppgifternas indelning i självförvaltningsangelägenheter och överförda angelägenheter sitter också i orubbat bo, ja blir hos Becker föremål för fortsatt differentiering (I s. 131 ff.). Uppgifter av det förra slaget uppdelas i en rad undergrupper: angelägenheter inom kommunens oreglerade universella kompetens, specialreglerade men fakultativa angelägenheter samt obligatoriska specialreglerade angelägenheter, så långt utrymme finnes för reell kommunal handlingsfrihet (såsom vid byggande av sociala inrättningar) samt specialreglerade angelägenheter, som äro underkastade inte blott legalitets- utan också lämplighetskontroll (såsom beviljande av socialunderstöd) och därför utgöra en mellangrupp. Till överförda uppgifter räknas specialreglerade obligatoriska angelägenheter, som kommunen har att fullgöra efter speciella direktiv från statlig

myndighet.⁶ Hit hör bl. a. kommunernas befattning med byggnadsväsen, bostadsförsörjning och socialförsäkring.

Om man får tro Becker skulle alltså den segdragna kampen mellan étatister och anhängare av en naturlig kommunal autonomi för tysk doktrins del nu ha avgjorts till étatisternas förmån och detta trots gällande författningssgarantier till skydd för en okränkbar »kärna» kommunal självstyrelse på demokratisk grund. Därmed här också debatten om en naturlig kommunal kompetens fått ett slut. I tanken på en sådan ligger nämligen immanent tanken på en »naturlig» kommun.

Inom svensk kommunalrättsdoktrin har denna långa fejd haft en blygsam motsvarighet i meningsskiften mellan Sundberg och Herlitz, under vilka frågor om kommunbildning och naturlig kommunal kompetens debatterats. Inför förslagen om en ny genomgripande kommunindelningsreform har Sundberg nyligen expressivt formulerat sin åsikt i dessa ämnen med satserna: »Ett förvaltningsområde blir icke kommun därför att man kallar det så i en lagtext. En kommun är en bildning av livet självt, vilket skapar egna behov för en grupp människor i följd av deras gemensamma anknytning till visst territorium.⁷ Uttrycket »egna behov» i den senare satsen är valt med avsikt. Det är hämtat ur § 57 RF andra stycket, som reglerar ämnesområde och kompetens på kommunallagstiftningens område. Därmed antyder Sundberg att synsättet inte blott är sociologiskt utan också juridiskt betingat. Med kommunbildningens fullbordan genom statligt erkännande bli de egna behoven en juridisk realitet som kärna i den kommunala kompetensen, en kärna med återförsäkring i själva grundlagen. Rätten att för dessa och andra ändamål uttaga skatt av kommunmedlemmarna är däremot ett utflöde av statlig maktdelegation, ty det är endast staten som i det moderna samhället besitter ursprunglig tvångsmakt.

Herlitz har kritiserat detta synsätt såsom orealistiskt. För honom är kommunerna *juridiskt sett* alltigenom statens skapelser. Att staten vid vårt moderna kommunsystems tillkomst anknöt till bestående enheter som socknar, städer och köpingar saknar juridisk relevans, ty först genom det gjorda valet kvalificerades dessa bildningar till kommuner i kommunalförordningarnas mening.⁸ Vad som vid deras tillkomst kan ha sagts om givna naturliga kommuner och kommuntyper saknar däremot rättsligt betydelse. Då liksom i dag står det staten fritt att med övergivande av hittillsvarande kommuntyper och kommunområden skapa nya självstyrelsenheter såsom skedde vid landstingskommunernas tillkomst. Att regeringsformen i § 57 RF andra stycket talar om menigheter saknar vikt eftersom det ostridligt ankommer på staten att bestämma, vilka bildningar som i lagrummets mening skola erkännas som sådana, d. v. s. äga utöva beskattningsrätt. Det skulle f. ö. inte heller göra ändring, om sagda lagrum »erkänt» bestående menigheter såsom kommuner och som skett i Västtyskland garanterat självstyrelsen ett substantiellt innehåll eftersom även en sådan garanti blott varit uttryck för föränderlig positiv rätt.

⁶ Problematiken kring dessa distinktioner behandlas även av andra författare i samlingsverket, se t. ex. I s. 109 ff., 210 ff., 240 ff., 420 ff.

⁷ Svensk Tidskrift 1961, s. 163.

⁸ »Den offentliga förvaltningens organisation», 2 uppl., Sthlm 1948, s. 211.

Med detta betraktelsesätt blir det också vilseledande att som Sundberg uppdelade den kommunala kompetensen i naturlig och legal, eftersom all kommunal befogenhet juridiskt är att återföra på statligt bemyndigande. Om kommunen genom en generalklausul bör tillerkännas en elästisk, oreglerad fri kompetens såsom skett oss eller tillerkännas en lokalbunden universell kompetens såsom i Tyskland är en rättspolitisk och i någon mån också en lagteknisk fråga. För tysk rätt ha både Mayer och Peters (1926) för länge sedan understrukit att det i varje ögonblick står staten fritt att detaljreglera denna kompetens eller inom ramen för gällande konstitutionella självstyrelsegarantier förvandla självförvaltningsangelägenheter till »överförda», direktivbundet statsdelegerade uppgifter. För svensk kommunalrätts del har Jägerskiöld gjort liknande observationer. Motsvarande resonemang för också Becker beträffande kommunens enligt tysk doktrin och rättspraxis principiellt lokalbundet universella allsidiga kompetens på självförvaltningsområdet en lära som efter sammanbrottet 1945 fick utgöra en nödtvungen legal grund för kommunalt handlande på områden som eljest tillhörde statsförvaltningen (I s. 125, 130). Radikalast uttalar sig Forsthoff som hävdade att detaljreglering och statsuppsikt numer fått sådan intensitet att det inte längre finns utrymme för tal om något i verklig mening kommunalt uppgiftsområde.⁹

Av det föregående har framgått att den Reuterskiöld-Sundbergska begreppsbildningen trots likalydande termer har föga gemensamt med den tyska. Mayers term egenförvaltning inrymmer liksom självförvaltning i tysk doktrin, utöver vad Sundberg kallar ekonomisk förvaltning och Reuterskiöld egenförvaltning, en väsentlig del av den Sundbergska självförvaltningen. Beckers formaldefinition på självförvaltning — sådan förvaltning som kommunen i egenskap av särskilt offentlighetsrättsligt subjekt utövar under statlig legalitetsstatskontroll men på eget ansvar och i egen regi (I: s. 121) — kan visserligen förefalla att någorlunda överensstämma med Sundbergs på ekonomisk förvaltning. Men detta är en felsyn. Statskontroll betyder för Becker något helt annat än den legalitetsprövning som hos oss utlöses vid kommunalbesvär, ett institut utan motsvarighet i tysk rätt. Tysk doktrin skulle också ställa sig helt oförstående inför påståendet att en del av den kommunala nämndförvaltningen, den ekonomiska, skulle vara privat och en annan del, självförvaltningen, liksom de beslutande organens verksamhet, offentlig, åsikter som i den tyska förvaltningsrätten övergavs under senare hälften av förra århundradet. För modern tysk doktrin är all kommunal verksamhet att beteckna såsom offentlig (I s. 122, II s. 2). Att kommunen är en i privaträtten erkänd juridisk person och i denna egenskap oförhindrad att verka på privaträttsens område är en annan sak (I s. 224 ff.). Begreppen lokalt självförvaltningssamhälle och lokalt självförvaltningsdistrikt skulle kanske kunna påräkna ett bättre mottagande, då det senare med tyskt synsätt komme att hänföra sig till handhavandet av överförda angelägenheter.

Herlitz' uppdelning av kommunalverksamheten i maktutövning, vård och hushållning, hans karakteristik av kommunalförvaltningen såsom alltigenom offentlighetsrättslig, hans om Walter Jellineks grepp om ämnet erin-

⁹ »Lehrbuch des Verwaltungsrechts», 4 uppl., 1954, s. 360.

rande specialanalys av kommunens ställning i privata och offentliga rättsförhållanden ur synpunkten av kommunen såsom juridisk person har större frändskap med tyskt betraktelsesätt. De i Tyskland använda distinktionerna mellan höghetsförvaltning, med undergruppen myndighetsförvaltning, och enbart till kommunen såsom privaträttsligt subjekt knutet handlande, samt mellan höghetsförvaltning och ett mycket vitt fattat företagssamhetsbegrepp (Wirtschaft) avse nämligen gränsdragningar av åtminstone delvis samma art. Herlitz' särhållande av vård och hushållning enligt kommunallag och enligt specialförfattning finge säkert svårare att få resonans på tyskt håll. Detsamma gäller givetvis för de i motiven till våra nya kommunallagar efter samma kriterier gjorda indelningarna av kommunal kompetens, kommunal nämndförvaltning och kommunal nämndorganisation i oreglerad och reglerad.

Sådana differenser mellan förvaltningsdoktrin i skilda länder bero naturligtvis i mycket på olikheter i självstyrelsens sociologiska, historiska och juridiska förutsättningar. Vad förhållandet mellan Västtyskland och Sverige beträffar kunna väsentliga olikheter iakttagas redan när det gäller de kommunala basenheterna. Becker noterar i förbigående att vad i delstatsförfattningar och kommunallagar kallas kommuner sociologiskt innefattar så olika bildningar som bondbyar, industrisamhällen eller blandningar dem emellan, köpingar, marknadsställen, kur- eller badorter, småstäder, sovstäder, större städer samt storstäder av olika struktur och att dessa geografiska olikheter enheterna emellan påverkar det praktiska utnyttjandet av den universella kommunala kompetensen (I s. 127). I ett annat kapitel av boken, som behandlar landskommuner med gemensam tjänsteman som organ för självstyrelsen, nämns att av weimarrepublikens (1933) 51.246 borgerliga kommuner inte mindre än 47.200 hade mindre än 2.000 och 32.163 mindre än 500 invånare. Av Västtysklands 24.153 kommuner uppges nära 21.000 ha mindre än 2.000 invånare. Antalet kommuner med mindre än 500 invånare kan uppskattningsvis med hänsyn till fortgående agglomeration nog i dag beräknas till närmare 15.000 (I s. 378). Ekonomiskt och befolkningsmässigt sakna dessa alla förutsättningar för ett rikare utvecklat kommunalt liv.

I sakens natur ligger att behovet av kommunal samverkan och av sekundärkommunbildningar av olika slag med detta småkommunsystem måste bli mycket stort. Det förmodligen betydande antalet landsbygdskommuner under gemensam tjänsteman redovisas inte. Antalet kretskommuner, den närmaste motsvarigheten till våra landstingskommuner, uppgår (1956) till 418 vid sidan av 138 krets fria städer. Specifikt för den tyska kretskommunen är att den har vissa tillsynsbefogenheter över den primärkommunala verksamheten och att den utom egna uppgifter fullgör uppgifter för primärkommunerna som ha att erlägga en särskild skatt, Kreisumlage, som bidrag till bekostandet av kretskommunens verksamhet. Vid sidan av kretskommunerna finns i vissa delstater regionförbund för särskilda gemensamma uppgifter (socialvård, skolor, hälsovård, brandväsende, kulturella uppgifter av olika slag). Av gammalt existera kommunalförbund, för vilka såsom inledningsvis påpekats ännu 1956 gällde en under nazistregimen tillkommen kommunalförbunds lag. Liksom hos oss förekomma både frivilliga

och tvångsbildade förbund i betydande antal. Därutöver kan på vissa områden kommunal samverkan i andra former vara föreskriven. Den helhetsbild en svensk får av denna komplicerade överbyggnad på den primärkommunala självstyrelsen är närmast förvirrande. Han får ett starkt intryck av överorganisation som blott kan försvaras med basenheternas otillräcklighet. Existensen av ett särskilt, mycket differentierat, vanligen på diminutiva församlingsenheter uppbyggt kyrkligt kommunväsende försvårar ytterligare överblickten.

Att genomgripande kommunindelningsreformer uteblivit i Västtyskland trots ett för en svensk iakttagare ohållbart läge beror inte på att kommunerna tillförsäkrats några särskilt starka territoriella garantier — på sin tid utgjorde den tyska indelningslagen tvärtom en förebild till vår egen. Orsakerna får sökas på annat håll.

Till en början kan konstateras att de kommunala reformrörelsernas slutseger dröjde längre i Tyskland än hos oss. Först 1927 likviderades »i princip» de undantag från kommunindelningen, som en del patriarkaliskt styrda Gutbezirke i rikets östra provinser utgjorde (I s. 127, 229). Vidare var det det nedärvda kommunsystemet med alla dess brister som utstod eldprovet 1945, en prestation som kom av nazistregimen inledda kommunsammanslagningssreformer att stanna upp. Men naturligtvis har man också framfört »vetenskapliga» försvar för det rådande systemet.

Såsom ett sådant bör väl ett av den första delens enligt min mening minst lyckade avsnitt om kommunens väsen uppfattas. Ansvarig för detta är en sociolog, professor König i Köln (I s. 18 ff.). Efter jämförelser i bästa 1800-talsstil mellan kommun och familj samt bestämmingar i olika hänseenden av kommunbegreppet — uppenbarligen har han förhåxats av att ordet kommun betyder gemenskap — hemfaller han där åt djupsinniga reflektioner om vad som kan utgöra sammanbindningsmedel i så olika kommunbildningar som den lilla landskommunen och storstaden. Han ser i grannelaget det förnämsta kommunbildningsincitamentet och gör i detta sammanhang subtila skillnader mellan grannelagsprincipen och det faktiska, konkreta grannskapsförhållandet i landsbygdens småkommuner samt finner anslaget att särhålla gemenskapen hos dem från den mångfacetterade, mera svårfångade intressegemenskapen i storstäderna.

Att söka klarlägga solidaritetskänslor och andra bindningar inom olika slag av mänskliga kollektiv är förvisso en viktig sociologisk forskningsuppgift. Det råder väl heller ingen tvekan om att föregångarna till vår tids kommuner, där samlevnaden karakteriserades av starka inslag av tjänsteplikt, med hänsyn härtill skulle utgjort givande forskningsobjekt för modern sociologi, om denna vetenskap då funnits till. Däremot torde det på goda grunder kunna ifrågasättas om de heterogena slag av samhörighet, ibland närmast brist på samhörighet kommunmedlemmarna emellan, som kännetecknar de organisatoriskt, strukturellt och demografiskt olika kommuntyperna i det moderna regleringssamhället, kan utgöra underlag för dylik forskning. I vart fall behövs det mycket vida och elastiska begrepp för att fånga in denna samhörighet i all dess variationsrikedom. Tyvärr händer det också att nya termer, lingvistiska nyanser och distinktioner få dölja bristen på reell kunskap. Vad König kallar grannelagsprincipen inne-

sluter så många olika moment att kommunbegreppet sprängs. Kommunen som sociologiskt, geografiskt och administrativt fenomen behöver inte sammanfalla. Men å andra sidan menar han att just kommunalförvaltning och kommunalpolitik skapa speciella bindningar och antagonismer. Huruvida en kommun är naturvuxen eller en konstskapelse har därvid principiellt mindre betydelse än dess varaktighet. Till slutsatsen att en kommunindelingsreform därför inte skulle innebära några risker för den västtyska självstyrelsen når han emellertid inte fram.

Besläktad med denna rätt ofruktbara diskussion är den som i ett kapitel av annan författare med den historiska skolans organismteori i bakgrunden förs, om kretskommunen skall anses som en konstskapelse eller inte (I s. 412 f.). Frågan besvaras nekande med hänvisning till kretskommunens tillkomst under medverkan av företrädare för självstyrelsen under samtidigt betonande av det oriktiga i påståendet att primärkommunerna och särskilt städerna enbart skulle vara resultatet av autonom kommunbildning eller rent av att beteckna som »förstatliga».

Den sista invändningen är säkerligen riktig. För vårt lands vidkommande i detta sammanhang konstateras att den »kommunala» sammanhållning, som under de gamla bondesamhällets tid fanns i våra socknar, i den mån den inte hade med ytterst på kyrkolag grundade förpliktelser rörande kyrka, skola och fattigvård eller med rotering och rusthåll enligt det militära indelningsverket, eller med skjutshåll, tingshusbyggnadsskyldighet, gästgiveri, väghållning, brandstodsföreningar och andra besvärspredationer eller eljest i lag föreskrivna plikter att skaffa, vilade på behovet av samverkan i jordbruket. För sistnämnda samverkan var visserligen byalaget under tiden före skiftesreformerna den viktigaste bildningen, men socknen kom efter hand att betyda en del vid ordnandet av sockenmagasin, bygande av skvaltkvarnar och vattensågar, vård av sockenallmänningar, anställande av ordningsmän, barnmorskor, lärare m. fl. samt omsorger om tillgången på sockenhanterverkare. Att socken och sockenstämma fick betydelse berodde i första hand på att de kom att utnyttjas som genomgångspunkter för utkrävande av skatt till kyrka och stat samt andra medborgerliga skyldigheter. Historiskt sett är alltså den s. k. naturliga kompetensen väsentligen sekundär i förhållande till den legala, av obligatoriska angelägenheter och tvångspredationer beroende. I mycket gäller vad nu sagts om den äldre »landskommunala» självstyrelsen också om stadsstyrelsen i gammal tid, vartill kom att staden då med sina olika menigheter och societeter var en i kommunalt hänseende långt mindre homogen bildning än det på jordägandet uppbyggda sockensamhället. Den liberala synen på vår urgamla naturvuxna självstyrelse var därför till väsentlig del en historieförfälskning. På den punkten hade Gneist och företrädarna för den historiska skolan trots allt en riktigare syn då de i ett medborgerligt pliktmedvetande såg den nedärvda självstyrelsens essence.

Vilka återverkningar ha nu dessa sociologiskt och historiskt tvivelaktiga teorier haft för kommunalstyrelsens rättsliga utgestaltung hos oss och i Västtyskland? Till en början kan det vara skäl att dröja något vid den kommunala kompetensen. Senare blir det tillfälle att återkomma till saken då det gäller kommunaldemokratiens rättsliga underlag.

Lokal intressegemenskap var visserligen enligt 1859 års motiv det viktigaste kompetenskriteriet, men verksamhetsföremålen — ordnings- och hushållningsangelägenheter — skulle tillika tjäna statsändamål och verksamheten ha en uteslutande administrativ karaktär. Vilket gemensamt intresse som helst kunde därför inte godtagas som underlag för kommunal verksamhet. Den äldre samverkan i städer och socknar, till vilken idén om en av samboendet beroende naturlig kommunal kompetens anknöt, har i själva verket blott i ringa grad påverkat omfattningen av våra borgerliga kommuners »fria» kompetens. Substantiellt faller det mesta av vad ovan uppräknats som sockenangelägenheter numera utanför denna i den mån befogenheten inte ytterst kan återföras på specialförfattning.

Att som tankemodell vid kompetensbestämningen operera med en administrativt ofullgånge »kommunbildning» — ett villasamhälle eller liknande — går inte stort bättre. Producent- eller konsumentkooperation utanför de kommunala affärsverkens traditionella område ligger sålunda som regel utom den fria kompetensen liksom i allmänhet också ordnandet av med fastighetsindelningen sammanhängande grannelagsförhållanden på jord-, vatten- och vägrättsens område. Andra oftast tvångsmässiga samhällighetsbildningar än kommunala får här aktualitet. När kommunen äger befatta sig med dylika angelägenheter framstår detta kommunalrättsligt sett i första hand som en reflex av i hälsovårds- och byggnadsförfattningars med den fortgående urbaniseringen skärpta tvångsföreskrifter, i andra hand som ett resultat av 1948 års av samma urbanisering föranledda kompetensutvidgning.

Fruktlösa ha också försöken varit att över den äldre kompetensbestämelsens ord »hushållningsangelägenheter» och regeringsformens (menigheters) »egna behov» söka närmare ledning vid kompetensbestämningen och detta därför att man härvid förutsätter vad man skall bevisa. David Davidson framhöll så tidigt som 1909 med fog att redan dåtida rättspraxis laborerade med ett i utslagen inte redovisat allmänt intressekriterium vid kompetensbestämningen.

I realiteten ter det sig också i ett historiskt perspektiv ofta vanskligt att ange på vilken rationell grund en angelägenhet hos oss betraktats som kommunal medan en annan fallit utanför kompetensen.

Den för tätortskommunerna på grund av inflyttningen dit särskilt betydelsefulla bostadsförsörjningen — ibland karakteriserad som en typisk grannelagsangelägenhet — är ett exempel på detta. Storstadsinitiativen från slutet av förra seklet för att lätta industriarbetarklassens bostadsnöd liksom dåtidens kommunala industrisubventioner torde ytterst ha replierat på fattigförordningens regler om beredande av arbetstillfällen och avhjälpande av nöd, inte på att angelägenheten, som i dåtidens brukssambällen ombesörjdes av företagen, som följd av det faktiska samboendet var »naturligt» kommunal för alla eller flertalet kommunmedlemmar. Symptomatiskt är att den förda debatten om allmännyttiga bostadsföretag tidsmässigt sammanfaller med den om reform av fattigvårdslagstiftningen.¹⁰ Först 1947 års bostadsförsörjningslag, alltså en specialförfattning, kom att ge utan vinst-

¹⁰ Jfr Sixten Humble, »Svenska stadsförbundet 1908—1958», Sthlm 1958, s. 28 (om 1907 års kommunalkongress).

syfte verksamma kommuner en otvivelaktig rätt att direkt och indirekt konkurrera med enskilda bostadsproducenter såsom ett komplement till det statliga bostadsstödet.¹¹

Anskaffandet av tomtmark och — i anslutning till tomträttsinstitutets införande — inrättande av tomträttskassor i städerna tycks däremot alltid ha betraktats som en tillåten åtgärd, ehuru syftet är detsamma, att främja bostadsförsörjningen.

Inom tätortskommunerna synes det aldrig ha ifrågasatts att icke varje invånare borde beredas tillgång till av samhället distribuerad elström. Men före 1948 kunde det hända att landskommuner förklarades inte äga stödja en avsides belägen bys elektrifiering.

Tätorterna tillerkändes redan enligt äldre rättspraxis befogenhet att vidtaga för ortens näringsliv allmänt befrämjande åtgärder.

För glesbygdskommunernas del kan åter erinras om hurusom de skogsbruksvänliga lindmanska högerministärerna på sin tid genom statsbidrag ville stimulera kommunerna till åtgärder för att trygga skogens återväxt efter härjningarna under baggböleriet. För ändamålet bildades den intill början av 1950-talet bestående kommunskogslånefonden. Utgångspunkten var att vård om bygdens skogskapital utgjorde en »naturlig» angelägenhet för dessa vanligen skatteunderlagsfattiga och av avfolkning hotade kommuner. Oberoende av konjunkturväxlingar skulle dessa sörja för att skogen utnyttjades på för bygdens ekonomi och arbetsmarknad långsiktigt lämpligaste sätt. Men när ett par västernorrländska skogsbygdskommuner nyligen efter skickligt förhandlingsarbete fick till stånd skogsköp som på lämpligt sätt skulle arronderat redan innehavda skogsmarker upphävdes besluten därom av besvärmyndigheten såsom icke avseende en kommunal angelägenhet trots att tidigare utgången statligt stöd för liknande ändamål åberopats (Reg.R. ^{30/5} 1962; Ramsele; 3—2).

De olika rättsliga bedömandena i dylika fall kunna inte förklaras enbart med ledning av kriteriet faktisk intressegemenskap. Dettas konsekventa tillämpning skulle för övrigt lett till en högst varierande kompetens för enheter tillhörande samma kommunkategori. Visst har det kunnat inträffa att regeringsrätten för visst fall kunnat finna styrkt resp. icke styrkt att angelägenheten varit kommunal. Men exemplen på att vissa arter angelägenheter — såsom hotell- och restaurangrörelse — ej varit tillåtna i varje kommun av viss typ äro långt sällsyntare än de varit om principen strikt tillämpats.

Även ur andra synpunkter kom kompetenskriteriet intressegemenskap i betydelsen av krav på att angelägenheten *i lika mån* angick *alla* kommunmedlemmar att vålla svårigheter. Dess användbarhet minskades sedan först möjligheterna till personell skattedifferentiering på landet 1883 avsevärt begränsats och därefter, halvtannat decennium senare, obligatorisk lokal skattedifferentiering beträffande vissa utgiftsändamål blev följden av municipalsamhällsbildning. Svårigheterna kunde kringgås på två sätt, antingen genom att enligt de ursprungliga motivintentionerna låta kriteriet gälla kommunkollektivet som sådant eller genom att vid sidan av omedelbart

¹¹ Jfr SST 1945 s. 543.

intresse laborerar med ett medelbart. Båda utvägarna torde ha försökts i rättspraxis.

Uttryck för känsla av den mellan kommunmedlemmarna existerande »naturliga» samhörighetens otillräcklighet som kompetenskriterium finner man redan i de besväravgöranden från 1800-talet, där Kungl. Maj:t fann angelägenhetens vikt och betydelse för kommunen avgöra dess egenskap av att vara kommunal och i senare rättspraxis på området för den kommunala företagsamheten. I enlighet med detta synsätt blev kommunen och inte som förut kommunmedlemmarna subjekt i den nya redaktion som kompetensbestämmelsen fick vid 1930 års kommunallagsrevision. Först i motiven till 1948 års kompetensreform med deras förord för en kvalitativ och inte kvantitativ värdering av gemenskapsintresset samt i betonandet av att ett till kommunen knutet allmänintresse och inte försök att bestämma summor av individuella intressen skulle avgöra den kommunala kompetensens yttergränser möter dock ett klart avståndstagande från de äldre lärorna.

I sin tillämpning kom det »uttunnade» intressegemenskapskriteriet att innefatta vissa skälighetsbedömanden men resulterade likväl i en ganska restriktiv regeringsrättspraxis. När det understundom gjorts gällande att denna praxis smidigt anpassat sig till kommunalverksamhetens utvecklingsbehov innebär detta åtminstone för tiden före 1948 en sanning med modifikation. De för framtiden betydelsefulla avgöranden, varigenom rättsligt underlag skapades för den kommunala affärsverksamheten och de kommunala järnvägsengagemangen, datera sig från sekelskiftet eller dessförrinnan. Beträffande senare praxis har man intryck av att de positiva utslagen ofta tett sig som oundvikliga, sedan en under längre tid oöverklagad verksamhet fått avsevärd omfattning.

Bedömandet av när det nyinförda kvalitativa kompetenskriteriet föreligger inrymmer självfallet starkare inslag av skönsmässighet. Grundfrågan blir om den nya verksamheten kan anses samhälleligt önskvärd och lämpligen bör handhas av kommunen. Det är ingen tillfällighet att kompetensreformen i tiden sammanföll med genomförandet av vår första stora indelningsreform. Efter 1952 års indelningsreform och naturligtvis i än högre grad efter en ny reform av ännu radikalare snitt med en enhetlig kommuntyp som riktpunkt blir det ännu omöjligare än tidigare att enbart repliera på en föregiven naturlig samhörighet kommunmedlemmarna emellan.

Fasthåller man vid att kommunal kompetens är uttryck för statligt myndigande ter sig hela denna debatt översubtiliserad, som rester av en gången föreställningsvärld, för vilken självstyrelse och självbeskattning betydde identifikation mellan styrande och styrda, beskattande och beskattad, m. a. o. mellan subjekt och objekt i motsats till en utåtriktad statlig ämbetsutövning. Man frågar sig då om inte de på det kommunala kompetensproblemet nedlagda tankemödorna berott på en felaktig frågeställning. Även av statlig myndighet utövad kompetens kan ju rymma sektorer, styrda av ändamålsenlighetshänsyn och proportionalitet, vid sidan av andra med tydligt markerade gränser.

Ser man på de övriga principer, som hos oss bestämt besvärsmyndigheternas avgöranden inom den fria kommunala kompetensen, lokaliserings-

principen, likställighetsprincipen, förbudet att meddela socialt stöd utan stöd i särskild författning, förbudet för kommun att inlåta sig på spekulativ verksamhet och förbudet mot individuellt inriktade industrisubventioner, kunna också de utan svårighet motiveras på annat sätt än med existensen av en av faktisk grannlagsgemenskap beroende »naturlig» kommunal kompetens. Den första av dessa principer ger blott uttryck för den kommunala kompetensens lokalbundenhet, den andra för det för all förvaltning gällande kravet på att lika skall behandlas lika, den tredje därutöver för speciallagsprevalens över kommunallag vid konkurrens dem emellan och den fjärde för att kommunsocialism inom näringslivet i riksuniformitetens intresse måste begränsas till vissa avgränsade områden, främst de kommunala affärsverkens, inom vilka en kommunal monopolställning ter sig försvärlig, därför att beroendet av med vinstsyfte arbetande enskild företagsamhet kunde visa sig förenat med uppenbara risker. Den femte principen, varigenom en avgränsning sker mot sådana (tillåtna) kommunala åtgärder som avse att allmänt främja näringslivet inom orten, upptar i sig moment från den andra och fjärde, men har därutöver motiverats med att näringslivets lokalisering vore en riksangelägenhet.

Särskilt sistnämnda båda principer kunna i sin tillämpning ge utrymme för vitt skilda åsikter. Härtill kommer att de i det individuella fallet kunna bryta sig med en annan princip, den nämligen att en kommun bör äga vidtaga åtgärder som säkerställa att i dess ägo befintliga tillgångar utnyttjas till sitt fulla värde. Inslaget av skönsmässighet i rättsprövningen av kommunala kompetensfrågor förklarar i sista hand varför i vårt land judikaturen blivit så betydelsefull inom denna del av kommunalrätten. Det är i rättsfallen och inte i ur kommunbegreppet härledda abstrakta satser, som ledning står att hämta.

Tysk kommunalrätt har inte haft användning för en av samboendet beroende intressegemenskap såsom kompetenskriterium. Den numera författningssgaranterade tyska doktrinen om en lokalbundet universell kompetens emanerar från en privaträttsprofessor Beseler som för mer än hundra år sedan härledde den ur kommunens ändamål att inom lagens ramar tillgodose alla det offentliga livets anspråk.¹² Den förklarar måhända de västtyska kommunernas hävdvunna engagemang i sparkasse- och försäkringsrörelse, bad- och brunnsorter och en del annat som ter sig främmande för svenskt kommunalliv. Att märka är emellertid att universalitetsprincipen — alldeles bortsett från statsuppsikten — inte innebär någon obegränsad handlingsfrihet för kommunen. Universaliteten hos den kommunala kompetensen begränsas enligt Becker av lag, sedvanerätt och sakens natur. Denna sista bestämning kan i någon mån sägas erinra om motivuttalanden till 1948 års kompetensutvidgningsreform, enligt vilka i sista hand ett till kommunen knutet allmänintresse och kommunbegreppet som sådant får bestämman den kommunala kompetensen. Det är också uppenbart att kompetensen enligt tysk rätt i minst lika hög grad som enligt svensk påverkas av skälighetssynpunkter. Vad särskilt beträffar de kommunala företagsengagemangen gäller enligt delstatsförfattningar, som här anknyta till regler i

¹² Ernst Andersen, »Administrativt tillsyn med kommunalförvaltningen», Köpenhamn 1940, s. 212 f.; jfr a. a. I s. 92 f.

1935 års rikstyska kommunallag att de som regel blott äro tillåtna om engagemanget är rättfärdigat ur det allmännas synvinkel, ej är bestämt av vinstsyfte, står i rimlig proportion till kommunens resurser och kan försvaras av nyttoskäl. Vidare får uppgiften inte vara sådan att den bättre fylls av annan privat eller offentlig företagsenhet. Igångsättandet av kommunal aktivitet på ett nytt näringsområde måste dessutom föregås av ett särskilt anmälningsförfarande som ger uppsiktsmyndigheten tillfälle att pröva företagets laglighet.¹³

De överväganden, som tillsynsmyndighet i dessa fall författningssenligt alltid har att företaga, torde i stort sett sammanfalla med dem som, ehuru oredovisade i domskäl, dikterat svensk rättspraxis på området. Även övriga hos oss hävdvunna kompetensbegränsade principer iakttagas i realiteten i den tyska statsuppsikten över kommunerna. För denna statsuppsikt gäller visserligen enligt författningssgarantien att den är lagbunden. I praktiken betyder detta blott att dess utvidgning till att avse jämväl besluts och åtgärders lämplighet kräver uttryckligt lagstöd (I s. 145, s. 165 ff), en möjlighet som flitigt begagnats. Allt efter intensiteten skiljer man mellan laglighetskontroll, lämplighetskontroll och fackkontroll. Till detta kommer så att motsvarighet saknas inom det tyska systemet till vår oskrivna regel, att kompetensöverskridanden i stor utsträckning legaliseras om besluten lämnas oöverklagade. Beträktad ur den enskilde kommunmedlemmens synpunkt innebär den tyska kompetensregleringen att kommunen på ett tydligare sätt än hos oss fungerar som inkörspport för samhälleligt eller om man så vill statligt tvång. Varje av uppsiktsmyndighet sanktionerad kommunal åtgärd blir för honom i praktiken jämförlig med en av myndigheten själv vidtagen åtgärd.

Gång efter annan framhålles i föreliggande arbete att med den offentliga verksamhetens expansion området för kommunal aktivitet i växande utsträckning blivit föremål för särskild författningsreglering varigenom den universella (I s. 110) kompetensens betydelse minskat. Liknande observationer kan göras för vår självstyrelses del. Hos oss beledsagas de inte sällan av beklaganden. Såvitt rec. kunnat utläsa undvika de tyska författarna som regel positiva eller negativa omdömen på denna punkt. Detta förefaller klokt. Statliga regleringar av tidigare oreglerade kommunala verksamheter, nya författningsbemyndiganden och nya skyldigheter för kommuner kunna givetvis från fall till fall vara mer eller mindre väl motiverade och som lagstiftningsprodukter bättre eller sämre utformade. I stort sett kan det emellertid inte vara annat än riktigt att kommunerna bli härare av sin beskärda del av den ökade offentliga verksamhet, som är en ofrånkomlig följd av den materiella och tekniska utvecklingens anspråk på vidgad mänsklig samverkan. Avväges den kommunala handlingsfriheten på ett förnuftigt sätt i dessa nya regleringar och gå åliggandena inte utöver kommunernas prestationsförmåga måste det tvärtom vara tacknämligt att inte någon annan form av decentraliserad statsstyrelse anlitas. Den kommunala sammanhållningen i den mån man har rätt att tala om en sådan äventyras inte genom att större

¹³ III s. 939 ff.; jfr Peters, »Lehrbuch der Verwaltung», 1949, s. 312 f.

uppgifter läggas på kommunens axlar. Ty denna sammanhållning är i dag i högre grad än någonsin tidigare en produkt av tvångssamverkan. Detta gäller för både storstaden och dess motpol, den glesbefolkade skatteunderlagsfattiga landskommunen. I Västtyskland måste detta faktum i sin tur få återverkningar för den kommunala kompetensen även inom sådana delar av det kommunala verksamhetsfältet, som inte omedelbart beröres av statlig detaljreglering. Såvitt rec. förstår är detta ofrånkomligt också för vårt vidkommande trots kompetenskontrollens helt olika inriktning.

Skillnaderna i rättsligt avseende mellan svenskt och västtyskt kommunalväsende framträda särskilt starkt beträffande den statliga tillsynens inriktning och intensitet samt vidden av den kommunala beskattningsmakten och därmed också möjligheten att förverkliga tanken på kommunal autonomi på finansernas område. I båda fallen ha de svenska kommunerna en väsentligt starkare ställning än de västtyska. Trots alla författningsgarantier räknar västtysk kommunalrätt exempelvis med att uppsiktsmyndighet vid halsstarrighet från kommuns sida rent av kan förordna om nyval av den kommunala representationen (I s. 171), en upplösningsrätt som är fullständigt otänkbar för svenska förhållanden. Dylikt kompenseras enligt våra begrepp inte av att i uppsiktsmyndighetens skyldigheter även ingår att bevaka den kommunala självstyrelsens intressen (I s. 165 f.) eller att en arsenal av rättsmedel stå till kommunens förfogande vid maktövertagande från uppsiktsmyndighets sida (I s. 177 ff.). Beivrandet kan ske inför förvaltningsdomstolar (s. 178 ff.) eller, då talan grundas på författningsstridighet, inför författningsdomstolen däri inbegripet förbundsrepublikens egen (I s. 182 ff.). Både vanliga besvär och nullitetsbesvär kunna anföras. Oriktig användning av »det fria skönet» betraktas som rättstridighet. I självförvaltningsärenden är prövningen kassatorisk; i vissa delstater förekommer att på talan därom även statliga förordningar kunna ogiltigförklaras (s. k. normkontroll). Och i privaträttsliga konflikter med statlig myndighet kan kommunen vädja till allmän domstol. Förbundsorfattningens »Grundrechte» gäller även för kommunen i dess egenskaper av juridisk person (likhet inför lagen, föreningsfrihet, egendomsskydd, petitionsrätt; I s. 139).

Tystnaden rörande den enskilde kommunmedlemmens skydd mot kommunala övergrepp lär väl få tolkas så att han kan påkalla uppsiktsmyndighets ingripande och vid passivitet kan använda samma rättsmedel som eljest mot beslut av statlig myndighet.¹⁴

Påfallande är emellertid i vilken ringa utsträckning judikatur redovisas beträffande utgången av mål i vilka kommun eller kommunmedlem sökt skydd hos författnings-, förvaltnings- eller allmän domstol.

Vad den ekonomiska självständigheten beträffar har visserligen våra kommuners faktiska beroende av statsstöd ökat; enbart under 1950-talet har medelutdebiteringen stigit med 50 procent från 10 till 15 kronor per skattekrona och detta trots att statsbidragen numera genomsnittligt motsvara en utdebitering av mellan fyra och fem kronor. Frågan hur man skall komma till rätta med de av skatteunderlagets ojämna fördelning beroende ojämnheter i enskilda kommuners skattekraft samt nå fram till en »rättvisare» kostnadsfördelning mellan stat och kommun har varit föremål för

¹⁴ Jfr Peters, a. a., s. 302.

en rad utredningar utan att en godtagbar lösning kunnat vinnas. En sådan utredning pågår just nu.

Men detta är en sak. En annan är att hos oss kommunerna i lag tillförsäkrats en i princip obegränsad rätt att via den kommunala utgifts- och inkomststaten, som i motsats till vad som gäller i Västtyskland icke är underställningspliktig, uttaga skatt av sina medlemmar. Allt sedan mitten av förra seklet sammanfaller det kommunala skatteunderlaget hos oss i stort sett med det för den statliga inkomstbeskattningen. I Västtyskland däremot äro kommunerna hänvisade till objektsskatter och beskattningsrätten även på den grund mera begränsad. Kostnadsfördelningsproblemet förbundsstat — delstat — kommun och skatteutjämningsproblemet kommunerna emellan (Finanz- und Lastenausgleich) är där av långt större betydelse än här och det kommunala beroendet av statsstöd ofta oerhört stort (se t. ex. I s. 451 ff); kostnadsfördelnings- och skatteutjämningsproblemen särbehandlas i del III; det stora namnet bland teoretikerna på området är alltjämt von Popitz (död 1944). Man torde kunna utgå från att de möjligheter uppsiktsmyndigheterna ha att via detta statsstöd påverka det kommunala handlandet stå i ganska god relation till stödets omfattning (jfr II s. 452). Föreställningen om självförvaltningens egenart har även ur finansiell aspekt urholkats.

Den kommunala förordningsmakten, en gång en viktig del av den kommunala självbestämmningsrätten, har hos oss på de flesta områden nedsjunkit till ett som regel inte ens frivilligt val mellan att antingen ha eller inte ha kompletterande regler av visst på förhand givet standardinnehåll. Åtminstone formellt — förordningsmakten åtnjuter författningsgaranti — är den av större betydelse i Västtyskland. Vanligen är den dock underställningspliktig (I s. 157 ff.).

Det samhällsuppbyggande arbete som hos oss utförs och utförts av kommunerna under det sekel som gått sedan den stora kommunalreformen har väldig omfattning även jämfört med vad staten samtidigt utträttar och utträttat i egen regi. Att döma av de återblickar som lämnas i det historiska avsnittet av samlingsverket (I s. 91 ff.) synas de kommunala prestationerna i Tyskland inte ha varit mindre betydelsefulla. Och vad beträffar den nutida västtyska kommunala verksamheten, närmare skildrad i del II och senare hälften av del III, omspanner den uppenbarligen alla yttringar av offentligt liv, för att nu citera universalitetsdoktrinen upphovsman, Beseler. Särskilt anmärkningsvärda ha de kommunala insatserna varit på de sociala, kulturella och företagsmässiga områdena. I den meningen har det tyska kommunväsendet, trots alla olikheter i rättsligt och annat avseende, inte varit mindre framgångsrikt än vårt eget, bortsett naturligtvis från den nazistiska epoken.

Utrymmet förbjuder mera ingående referat av vad samlingsverket har att förmedla om de allmänna principer som karakterisera tysk förvaltningsrätt av i dag. Försök till detta försvåras dessutom av framställningens uppsplittring på en rad fristående avsnitt av olika författare. Man kan blott i förbigående konstatera att t. ex. inom polisrätten opportunitets- och proportionalitetsgrundsatserna anses gälla och att tjänstemannarätten synes vara högt utbildad. Något riktigt grepp om förfarandet i de olika kommu-

nala instanserna får man inte. Hos oss har den senaste rättsutvecklingen avsevärt stärkt det s. k. preventiva rättsskyddet i kommunalförvaltningen. Förr lades huvudvikten i våra kommunallagar vid sådant som offentlighet hos de beslutande församlingarna, kungörelse- och beredningstvång samt revisionsjäv, allt i syfte att säkerställa att kommunmedlemmen i sin egenkap av presumtiv skattebetalare hölls à jour med anslagsfrågornas gång. Nu har också nämndernas verksamhet reglerats i kommunallagen och jävsbestämmelser införts för att trygga ärendenas objektiva handläggning både där och hos det beslutande organet. Ifråga om de specialreglerade nämnderna har man ibland nöjt sig med hänvisningar till dessa kommunallagsbestämmelser. Så är i huvudsak förhållandet med 1958 års hälsovårdsstadga, 1959 års byggnadslagstiftning och det av 1962 års riksdag antagna förslaget till brandlagstiftning. I andra fall då även den personliga friheten stått på spel såsom ifråga om nykterhets-, barna- och ungdomsvård har man detaljreglerat förfarandet i en utsträckning som överhuvud saknar motsvarighet i svensk förvaltning. För det specialreglerade området gäller hos oss i korrektivt avseende att i princip förvaltningsbesvär få anföras, vilka tillåta lämplighetsprövning och överflyttning av beslutanderätt till besvärmyndighet. Då förvaltningsbesvär icke äro tillämpliga kunna nämndbesluten som regel attackeras med kommunalbesvär. Oavsett överklagbarhet och besvärstyp skola numera praktiskt taget alla nämndbeslut inom den specialreglerade förvaltningen motiveras. Slutligen kan erinras om att JO-tillsynen numera gäller för all kommunal nämndförvaltning.

Om framställningen av den västtyska »kommunalrätten» motsvarande områden inte ger läsaren full information om rättsläge och utvecklingstendenser står det klart att effektivitetskravet liksom hos oss stundom framtvungit förenklingar av förfarandet. Delegation av beslutanderätt såväl från fullmäktige till »exekutiven» som inom denna från förtroendemannakollektiv till enskilda förtroendemän eller tjänstemän tycks vara både tillåten och vanlig, i förra fallet dock inom betydligt konkretare gränser än hos oss, där fullmäktigebemyndigandena principiellt skola kunna uppfattas som verkställighet för att bli lagliga. Allmänt sett torde samma tendens — ett närmande mellan kommunal- och statsförvaltning — i dessa och liknande hänseenden göra sig gällande där som här.

Fortsätter denna utveckling kan det till sist bli fråga om från associationsrätten övertagna institut som kommunmedlem och ansvarsfrihet böra bibehållas inom kommunalrätten. Levande moment hos vårt kommunbegrepp är däremot egenskapen av självständigt rättssubjekt i förening med kommunal demokrati och egen beskattningsrätt. Huruvida kommunal rösträtt och valbarhet utgör en del av medborgarrätten eller skall betraktas som attribut till ett medlemskap som eljest blott har betydelse för besvärsrätten och även där — jfr den nya församlingsstyrelselagen — kan undvaras är egentligen betydelselöst. Omvänt borde statsförvaltningen även utanför det kommunala området ha användning för offentligrättsliga juridiska personer med underställningsplikt att anlita i stället för aktiebolag.

Samlingsverkets författare äro såsom inledningsvis anmärkts ense om den kommunala självstyrelsens betydelse för ett demokratiskt statsskick. Efterhand har denna synpunkt också för den

svenska kommunallagstiftaren efter rösträttsreformernas genomförande blivit det väsentligaste momentet i självstyrelseideologien. Det rättsliga underlaget för detta synsätt är dock långtifrån entydigt. Vi ha behållit ett principiellt tvång för kommunmedlemmen att åtaga sig viktigare kommunala förtroendeuppdrag. Denna art av medborgerlig tjänsteplikt, tidigare även förenad med bötesstraff vid uteblivande från sammanträde, aktualiseras visserligen inte ofta; vill en kommunmedlem inte mottaga ett förtroendeuppdrag eller önskar han frånträda det är det numera sällsynt att den kommunala uppdragsgivaren vägrar bevilja begärd befrielse från uppdraget. I princip är vidare det kommunala förtroendeuppdraget oavlönat hos oss. Såvitt fråga är om nämnduppdrag eller ordförandeskap är det dock regel numera att kommun beviljar stundom ganska rundligt tilltagna arvoden och sammanträdesersättningar. Tidigare restriktioner i lagstiftningen ha efterhand lättats på denna punkt. Enligt ett nyligen antaget förslag skall det i framtiden t. o. m. bli möjligt att ge fullmäktigeledamöter ersättning för nedlagt arbete. De förr mycket begränsade möjligheterna att ge kommunala förtroendemän pension ha vidgats. Till nämndledamöter utgående ersättningar kunna redan nu bli pensionsgrundande enligt ATP och det genomförda nya ersättningssystemet har tillrättalagts för detta. Slutligen handla fullmäktigeledamöter under partiellt, nämnd- och beredningsledamöter under totalt ämbetsansvar men åtnjuta å andra sidan ämbetskydd enligt 10 kap. strafflagen.

På dessa punkter är vårt »system» en nödtvungen kompromiss mellan eftergifter åt kommunaldemokratien för att göra lekmännens deltagande i kommunallivet ekonomiskt möjligt och en nedärvd tradition med rötter i äldre samhällsskick (de »kommunala» besvärsprediktionerna), till någon del väl också i den självstyrelseideologi, som i Gneist hade sin främsta målsman. För denna ideologi bestod ett svalg mellan lekmanstyrelse i betydelsen av förvaltning omhändertagd av oavlönade kommunalmän och en byråkratisk förvaltning. Åt detta åskådningssätt skatta ännu våra nya kommunallagar som i stort sett förtiga kommunalförvaltningens nutida beroende av anställda. Kommunallagstiftaren utgår från att kommunaltjänstemannens uppgift är att biträda av lekmän sammansatta kollektivorgan. I praktiken har tjänstemannaelementet en långt betydelsefullare uppgift i våra dagars tätortskommuner. I takt med att äldre synsätt övervinnas utsuddas skillnaden förtroendemän—tjänsteman inom nämndförvaltningen. De viktigaste förtroendemannauppdragen närma sig där tjänstemannastatus i snart sagt alla andra avseenden än dem som ha med tillsättningsförfarande och tjänstetidens längd att skaffa. Kommunalyråkratin i våra större tätorter har i sin tur, sedan de kommunalanställda erhållit tryggare villkor medan de statsanställdas försvagats, alltmer kommit att likna statsbyråkratien. Det äldre betraktelsesättet har emellertid fortfarande giltighet för fullmäktiguppdraget.

Fullmäktige väljas av röstberättigade kommunmedlemmar och utse i sin tur de nämnder och beredningar, som ha att svara för det löpande förvaltningsarbetet liksom för handhavandet av de flesta specialreglerade förvaltningsuppgifter. Mot vederbörandes vilja kan nämndledamot ej fråntagas sitt uppdrag under löpande mandattid men är inför fullmäktige underkastad

ett revisionsansvar; blott i förvaltningsutövning begånget grövre brott kan leda till att han av domstol frändömes uppdraget. Den kommunala valrätten förutsätter partibildning; kommunvalen äro sedan flera decennier helt politiserade efter riksmode'll, något som har samband både med landstingsmannavalens betydelse för Första kammarens sammansättning och med de rikspolitiska avgörandenas allt större betydelse för kommunalverksamheten. Proportionalitetsregler för flertalet nämndval garantera samregering på nämndplanet. Systemet har både likheter och olikheter med vårt parlamentariskt-demokratiska statskick.

Parallellen mellan den parlamentariska demokratin på riksplan och förhållandet fullmäktige-nämnd inom kommunaldemokratien framhävdes hos oss under förarbetena till gällande kommunallagar. Kommunens styrelse — stadskollegium, drätselkammare, kommunalnämnd — jämställes där med regeringen såsom ledare av kommunens förvaltning. Demokratiska grundsatser ha också återopats för avskaffande av självskrivna eller av statsmyndighet utsedda nämndledamöter. Men man kan knappast säga att lagstiftaren konsekvent fasthållit denna synpunkt under det fortsatta revisionsarbete, som den specialreglerade kommunalförvaltningen underkastats. Varje viktigare specialreglerad nämnd handlar under eget ansvar och skulle göra sig skyldig till fel om den toge order av kommunens styrelse.

För tysk kommunalrätts vidkommande vill det synas som om man toge allvarligare på denna parallell. I föreliggande verk diskuteras sålunda ingående frågor om fullmäktigeledamöternas oberoende visavi väljarna samt »parlamentariska» immunitet (I s. 200 f.). Uppenbart är att tysk samhällsvetenskap lägger en oerhörd vikt vid att den kommunala självstyrelsen av idag bärs upp av ett i demokratisk ordning utsett renodlat lekmannelement. Att tjänstemännen praktiskt och i vissa kommuntyper även juridiskt har en långt starkare ställning i Västtyskland än hos oss är likväl tydligt. Vissa höga befattningshavare tillsätts genom val i vilka kommunmedlemmarna deltaga. Å andra sidan förekommer på sina håll alltjämt direkt demokrati; kommuner med mindre än 100 invånare (I s. 288), i vissa delstater mindre än 200 invånare (I s. 254), ha eller kunna ha stämmor i stället för fullmäktige.

En dylik valfrihet tillhör ett passerat skede för våra borgerliga primärkommuner. Realiseras tanken på en enhetlig kommuntyp för nya »storkommuner» och bli landstingen verksamma året runt såsom förutsatts i direktiven för en nytillsatt utredning få vi i stället några hundra »provincparlament» av ett slag som kan erinra om de sekundär- och tertiärkommuner på härads- och länsbasis som man med sådan iver diskuterade vid mitten av förra århundradet. Deras roll kan bli viktig nog om övergången till enkammarssystem bryter den kontakt mellan kommuner och riksdag, som sedan sekler tillbaka utmärkt vårt samhällskick.

Främmande för oss är tanken på att kommunala tjänstemän av Bürgermeister och city-directorstyp skulle utses genom direkta val även om vi är medvetna om att menighetsval av häradshövding, pastor och magistrat en gång utgjort fundament för vår självstyrelse. Objektivitetsintresse — inte övertro på värdet av vare sig ett oskolat lekmannaförnuft eller lekmanneelementets »renhet» — ligger bakom förbudet för ledande tjänsteman att vara fullmäktig.

Understrykandet av kommunaldemokratiens betydelse för statsskicket, som man ofta i ganska överraskande sammanhang möter hos samlingsverkets författare, är väl främst en produkt av bitter historisk erfarenhet. Men det anknyter också till en överallt inom västerlandet fortgående debatt om demokratiens centralproblem: hur man skall kunna stimulera medborgarna till samhällelig aktivitet så att folkstyret inte blir en innehållslös form utan i farans stund kan visa motståndskraft. Paradoxalt nog är detta problem brännande även när demokratin fungerat och fungerar väl. På många håll ställer man stora, kanske överdrivna förhoppningar på den kommunala självstyrelsens förmåga att fostra medborgarna i demokratisk anda samt väcka och bevara deras politiska intresse.¹⁵

Fritz Kaijser

JOHN MAURICE KELLY: *Fundamental rights in the Irish law and constitution*. Dublin 1961. XI, 274 sid.

I en nyligen publicerad översikt över grundrättighetsförklaringar inom samväldet understrykes mycket bestämt den indiska författningens betydelse härvidlag.¹ Den ursprungliga brittiska inställningen ifråga om grundrättigheter var helt negativ. Omsvängningen till en mera positiv syn sammanställs med Atlantdeklarationen, Förenta Nationernas stadga och den internationella grundrättighetskonventionen. Den indiska författningens rättighetsdeklaration har en karaktär som möjliggjort en icke obetydlig domstolskontroll och dess betydelse för det gigantiska väldets minoritetsgruppers trygghetskänsla är ej att förakta.

I de nya författningar, som sedermera på löpande band utformats, har brittiska jurister tagit en framträdande del. De synes ha funnit, att preciserade rättighetsförklaringar varit tjänliga som instrument för bevarandet av förnämliga traditioner, som i moderlandet varit oomtvistliga. Den indiska deklarationen har givetvis haft stor betydelse som mönster, men alldeles särskilt synes accepterandet i Nigeria kommit att spela en roll, där den förenats icke blott med domstolsprövning utan även med bibehållandet av Privy councils ställning som högsta instans och bestämmelser, som möjliggöra författningens partiella suspension.² Däremot anses Canadas

¹⁵ Jfr Lars Furhoff, »Kommunal skendemokrati?», 1961, och Harry Törnquist, Nils-Erik Wirsäll, »Kommunaldemokrati i fara?», 1962. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 1/1962, s. 27) över fjolårets kommunindelningsproposition vill KU tillskriva den kommunala självstyrelsen förtjänsten av den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land. Självstyrelsen har, säger utskottet, till alla grupper av vårt folk förmedlat förståelse för allmänna och enskilda behov, samförståndsanda och känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl. Tankegången erinrar om vad Bryce på sin tid uttalade om anglo-amerikansk och schweizisk demokrati (jfr denna tidskrift 1923, s. 311 ff.). Ur regeringssynpunkt torde fördelarna med vår kommunaldemokrati till inte ringa del ligga i de många klagomurar den reser på vägen till kanslihuset. Nyligen har en månghövdad utredning om kommunaldemokratien tillsatts — utan ledning av direktiv.

¹ de Smith, S. A., »Fundamental rights in Commonwealth constitutions». Journal of the parliaments of the Commonwealth, vol. 43, 1962, sid. 10—19.

² Se en utförlig framställning av R. Taylor Cole, »Die Unabhängigkeits-Verfassung des Bundesstates Nigeria». Aus Politik und Zeitgeschichte 1962, 89—

märkliga lösning icke ha framtiden för sig. Där har man 1960 beslutat en rättighetsförklaring, som supplerar grundlagens, men som har vanlig lags karaktär och som förutom själva rättighetsdeklarationen innehåller en allmän anvisning till domstolarna att tillämpa de federala lagarna i överensstämmelse med denna förklaring och icke avvika från de i den uttryckta grundsatserna, för så vitt icke lagen uttryckligen förklarat att detta borde ske.³

I ett nyutkommet arbete har Irlands grundrättigheter fått en ingående framställning. 1922 års författning hade ingen högre lagkraft; och domstolarna begärde inte ens, att ny lag, som stred mot författningen, skulle angiva sig som tillägg eller ändring till grundlagen. Blott i ett avseende lyckades de irländska domstolarna ådraga sig lagstiftarens onåd. Medan Privy Council i London ansåg, att Irlands parlament kunde stifta lag i strid mot 1922 års självständighetsakt, förklarade Irlands högsta domstol 1935, att traktaten icke kunde ändras genom irisk lag. Detta uppväckte de Valera's vrede, och vid den nya författningens antagande 1937 föreskrevs, att en domare, som vägrade att avlägga ed på den nya författningen, skulle anses ha lämnat sitt ämbete. Den nya grundlagen beslöts genom folkomröstning. Under de första tre åren kunde parlamentet ensamt ändra grundlagen, men därefter fordrade en ändring godkännande vid folkomröstning — och denna bestämmelse fick ej ändras under treårsperioden. En bestämmelse fastslog, att författningsstridig lag vore ogiltig, och författningsstridigheten tillkom domstolarna att avgöra. Genom detta arbete får man nu en ingående framställning av domstolarnas ställningstaganden och motiveringar. Det är en fascinerande process som skildras. 1922—37 var en period, då domstolarna praktiskt taget ej märktes, men under den nya författningen har de sakta och synbarligen tvekande men med växande självförtroende börjat utöva den nya och för en äldre generation främmande funktionen. Rättighetsförklaringarnas formulering är medvetet mycket allmän men har dock erbjudit möjligheter att i ett antal fall ogiltigförklara lagar. Trots att de Valera uttryckligen ville begränsa förklaringarnas räckvidd och med största skepsis accepterade domstolarnas nya ställning är det uppenbart, att tendensen pekar mot en vidgad lagprövningsrätt. Domstolarnas försiktiga handhavande av kompetensen är otvivelaktigt delvis ett uttryck för att man håller på att känna sig för.

Lars Frykholm

OLOF RUIN: *Kooperativa Förbundet 1899—1929. En organisationsstudie.* Akad. avh. Rabén & Sjögren, Lund 1960. Pris kr. 26:—.

Organisationerna har under senare år kommit i centrum för statskunkskapens intresse. Det saknas emellertid ännu mycket av väsentliga kunskaper om hur de olika organisationerna etablerat sig och skapat sin nuvarande

97. Coles framställning gäller närmast 1960 års nya författning, men även 1954 års författning skildras.

³ Se härom Laskin, Bora, »Canada's Bill of rights: a dilemma for the courts?» *The international and comparative law quarterly*, vol. 11, 1962, s. 519 ff.

maktposition. Olof Ruins doktorsavhandling om Kooperativa Förbundets utveckling 1899—1929 fyller en sådan lucka. Konsumentkooperationens centralorganisation, Kooperativa Förbundet, kan med sina mer än miljonen medlemmar räknas som den näst efter fackföreningsrörelsen största intresseorganisationen. Man tvekar kanske något inför etiketten intresseorganisation, därför att kooperationens struktur och verksamhet knappast faller in i den gängse klassificeringen. Under sekelskiftets sociala motsättningar framstod kooperationen som en av många radikala folkrörelser men i det nutida samhället förenas de gamla folkrörelsetraditionerna med storföretagets och intresseorganisationens karakteristika.

Ruins avhandling behandlar den utveckling Kooperativa Förbundet genomgick från starten 1899 och fram till 1930-talet. Tidsavgränsningen har sitt berättigande även om organisationsväsendets dagsaktuella problematik gör det naturligt att läsaren hoppas på en fortsättning fram till dagsläget. Begränsningen motiveras av författaren bl. a. med skälet att KF under den tiden lyckades bygga upp en position, som därefter inte undergått någon väsentlig förändring. Det finns knappast skäl att motsäga författaren härvidlag, möjligen kunde man ha önskat ett avrundande slutkapitel, som givit en antydning om utvecklingslinjer efter 1929.

Doktorsavhandlingar i statskunskap ventileras inte oftare här i landet än att de ger anledning till reflektioner kring utvecklingen av statskunskapens objekt och metod. Olof Ruins avhandling är ett mycket gott exempel på den nyorientering mot ämnen kring organisationsväsendet, som ägt rum under senare år. Det skulle antagligen för ett par decennier sedan ha rått stor tvekan om en sådan avhandling hörde hemma i statskunskap, men nu kan den tveklöst räknas till ämnets centrala arbetsfält. I och för sig är det naturligt att den politiska vetenskapen på detta sätt förändrar sitt objekt med hänsyn till den politiska strukturförändringen. Organisationernas inflytande på olika samhällsområden har blivit ett statsvetenskapligt studieobjekt av första ordningen.

Liknande utvidgningar har skett tidigare. Partiväsendets utveckling och parlamentarismens införande gjorde det så småningom naturligt att vidga statskunskapens område till politiska företeelser, som var okända för den skrivna författningen. Denna anpassning av forskningsfältet till nya politiska realiteter har emellertid också förutsatt nya metoder. Det som förenat äldre och modernare statskunskap har på den politiska beslutsprocessens område kunnat konkretiseras i frågeställningen: vem eller vilka har inflytande över samhällsbesluten? Så länge den skrivna författningen var det centrala arbetsfältet var också den juridiska metoden naturlig. Det ansågs vara en uppgift för statskunskapen att i likhet med statsrätten med hjälp av gängse juridisk argumentering fastställa vem som hade eller borde ha inflytande på statsmakternas beslut. Utvidgningen av ämnesområdet till icke-rättsliga företeelser krävde en ny metodik. För studiet av parlamentarismens och partiväsendets maktfenomen ansågs det historiskt-genetiska betraktelsesättet och den källkritiska metoden som mest användbara. Även inom denna nyorientering när det gällde objekt och metod kunde det spåras ett normativt element om än i mindre grad än tidigare. Partiernas och regeringarnas handlande ställdes nämligen i relation till en parlamentarismens

mens ideologi eller typlära, som utformats på grundval av svenska och utländska teorier och erfarenheter. På så sätt har statskunskapen varit med om att forma den parlamentariska sedvanerätten. Studiet av parlamentarism och partier har metodiskt också haft fördelen av tillgång på kvantitativt mätbara variabler för maktens fördelning. Ett politiskt partis makt eller inflytande kan belysas med röstsiffror och mandattal. Dessa data ger ofta en omedelbar och tillräcklig bild av partiernas inbördes maktställning.

Utvidgningen av ämnesområdet till organisationer och enskilda sammanslutningar kan inte undgå att också påverka den vetenskapliga metodiken. För organisationernas del finns knappast några givna och kvantitativt mätbara variabler för makt eller inflytande. Siffror på medlemstal eller på antal representanter i olika organ kan inte på samma sätt som för de politiska partierna ge mått på inflytandet i den politiska processen. För organisationernas vidkommande spelar en rad omätbara faktorer in. Makten eller inflytandet får här i stället ses som resultatanten till de relationer i vilka organisationen stått till andra enheter i samhället.

Tyvärr saknas i Ruins avhandling en diskussion av dessa och andra metodproblem, men avhandlingen har å andra sidan på ett ytterst konsekvent sätt byggts upp som ett studium av KF:s relationer till andra grupper i samhället. Avhandlingen är alltså inte en kronologiskt uppbyggd monografi över Kooperativa Förbundet. Med underrubriken — en organisationsstudie — har Ruin velat ange att undersökningens mål varit att kartlägga den serie av maktrelationer i vilken KF och andra organisationsenheter var medagerande under den aktuella tidsperioden. Paralleller till denna metodik finns i tidigare organisationsstudier, men den metodiska konsekvensen är hos Ruin större än hos föregångarna. Det är då också i sin ordning att författaren knappast offerar något utrymme för att beskriva kronologin i KF:s utveckling. Läsaren möter i stället hela tiden Kooperativa Förbundet som en av två parter i skeendet. Det måste sägas att denna metodiska konsekvens är en av avhandlingens stora förtjänster. Det råder aldrig någon tvekan om varför författaren valt att beskriva och analysera ett förlopp. Målet att med studiet av KF:s relationer till andra organisationer ge en bild av organisationens totala maktposition är hela tiden present för läsaren. Möjligen skulle man kunna invända att systematiken inte lämnat utrymme för att anpassa relationsstudierna till de förändringar i KF:s struktur och målsättning, som ägde rum under tidsperioden. För de tidigaste åren av KF:s verksamhet hade det exempelvis varit av intresse att veta något om relationerna till andra folkrörelser än arbetarrörelsen.

Den serie av relationer, som behandlas, har Ruin delat upp i tre avdelningar. Första avdelningen behandlar KF:s förhållande till medlemmarna — konsumtionsföreningarna. I den andra avdelningen belyses kontakterna mellan KF och några jämbördiga organisationer. De organisationer det gäller är den politiska och fackliga arbetarrörelsen samt jordbrukarnas föreningsrörelse. Den privata handelsorganisationer är däremot utelämnade, vilket beror på att Sveriges köpmannaförbund inte medgivit någon insyn i förbundets arkivmaterial. Avhandlingens tredje avdelning behandlar förhållandet mellan KF och staten. Undersökningens uppbyggnad i dessa tre avdelningar är verkligen väl anpassad till avhandlingens mål. Efter

den första avdelningens presentation av de interna relationernas utveckling inom kooperationen mot en allt starkare centralorganisation kommer läsaren över till de externa relationerna. Man får ideligen anledning konstatera hur den inre konsolideringen ger förutsättningarna för kontakterna med andra stora organisationer. Därefter kommer sedan sammanknytningen i avsnittet som behandlar relationerna till staten.

Särskilt överraskande är inte avhandlingens resultat. KF stärkte över nästan hela linjen oavbrutet sin ställning och vann i inflytande. Det är emellertid avgjort av stort värde att få kartlagt hur organisationen byggt ut sina positioner och skaffat sig inflytande på nya områden.

Kooperativa Förbundet bildades 1899 av lokala konsumtionsföreningar, men den kooperativa rörelsen hade då en ganska blygsam omfattning. Ett fyrtiotal föreningar av varierande struktur och med totalt 10.000 medlemmar utgjorde den ursprungliga basen. En energisk och entusiastisk ledning av den nybildade centralorganisationen ledde till en snabb expansion men också till en centralisering inom rörelsen. KF gav mönsterstadgar för nya föreningar och slog ihop gamla och mindre livskraftiga till större enheter. Inom centralorganisationen ägde också en centralisering rum. Föreningarnas representation — kongressen förlorade i betydelse och makten kom så småningom att ligga hos en liten krets av företagsekonomiska experter.

Relationerna mellan KF och arbetarrörelsen rymmer inte så mycket av direkt tävlan om inflytande. Här gäller problemen snarare solidariteten eller lojaliteten mellan organisationer med åtminstone delvis samma medlemmar. Med skärpa har från kooperationens sida hävdats att rörelsen är politiskt neutral, men under det första decenniet gavs exempel på ståndpunkter, som inte kan sägas vara neutrala. Många kooperatörer såg då rörelsen som en av arbetarrörelsens tre angreppsfalanger gentemot det borgerligt-kapitalistiska samhället. Så här uttryckte sig en representant för KF: »Kooperationen griper i första hand handelskapitalismen vid hornen, fackföreningsrörelsen industriherrarna och socialdemokratins politiska aktion möter kapitalismen förenad i parlamentet». Någon aktiv samverkan av betydelse mellan kooperation och arbetarrörelse förekom emellertid inte trots att det fanns många föreningsband. Snart hade kooperationen vuxit så i omfattning och medlemsantal att en nära anknytning till fackföreningsrörelse eller socialdemokrati skulle medfört risker för att stöta bort borgerliga konsumenter. Den välvilligt neutrala hållningen till arbetarrörelsen blev därför naturlig.

Problemen i förhållandet mellan kooperationen och arbetarrörelsen erbjuder många intressanta studieobjekt, som Ruin endast berört i den översiktliga sammanfattningen. Den kooperativa ideologin genomgick under den behandlade perioden en utveckling som med fördel kunde jämförts med den socialdemokratiska. En sådan jämförelse hade kanske också givit litet mer av sammanhang och överskådlighet i det nät av relationer, som beskrives.

Hans Meijer

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk Revy. Årg. 19:1962. H. 2. *Thunholm, L.-E.*, Hur skall branschrationalisering finansieras?, s. 99—105. — *Åhman, S.*, USA och marknadsplanerna, s. 106—112. — *Zänker, A.*, Danmark och EEC, s. 113—121. — *Montgomery, A.*, Rysk produktionsrapport, s. 122—127. — *Liljefors, Å. O.*, Integrationssträvanden utanför Europa, s. 128—142. — *Edgren, C.*, Försvarsresurser och kostnader, s. 151—156. — **H. 3.** *Montgomery, A.*, Långtidsutredningen, s. 191—195. — *Faxén, K.-O.*, Sverige och den europeiska arbetsmarknaden, s. 196—201. — *Hansen, S.*, Skattelettelse som stimulans för den private opsparing, s. 202—210. — **H. 4.** *Black, E. R.*, Hjälp till u-länderna, s. 271—275. — *Wallander, J.*, Långtidsplaner och långtidsplanering inom industrin, s. 276—283. — *Strenberg, H. O.*, Jordbruk i Brasilien, s. 293—300. — *Liljefors, Å. O.*, Afrikansk utrikeshandel, s. 301—308. — *Endrédi, G.*, Konsumtion av populärpress, s. 316—320.

Ekonomisk Tidskrift. Årg. 64:1962. Nr. 1. *Södersten, B.*, Den nya dollarkrisen, s. 1—21. — *Stoltz, G.*, Arbetstid och marktedstilpasning, s. 22—23.

Förvaltningsrättslig Tidskrift. Årg. 24:1961. H. 6. *Jägerskiöld, S.*, Om motivering av förvaltningsbeslut, s. 305—328. — *Hörstadius, E.*, Förvaltningsrätt i högsta domstolens praxis, II, s. 329—340.

Historisk Tidskrift. Årg. 25:1962. H. 1. *Hildeman, N.-G.*, Var Sundsvalls-strejken förberedd?, s. 1—34. — *Herlitz, N.*, Harald Hjärnes politiska åskådning, s. 49—69.

Liberal Debatt. Årg. 15:1962. Nr. 1. *Ydén, B.*, Hur grundskolan kan räddas, s. 8—11. — *Åstrand, S.*, Religionsfriheten i grundskolan, s. 12—15. — *Löfberg, D.*, Reaktionär teologi i grundskolans läroplan, s. 16—18. — *Bernander, B.*, Handelstidningen och Kongo, s. 19—23. — *Mundebo, I.*, Brister i välfärdssamhället, s. 24—27. — *Wohlin, M.*, Liberalismens ideologi, s. 28—31. — *Odhe, T.*, Kooperation och liberalism, s. 32—36. — **Nr. 2.** *Bredberg, L.*, Varför militär disciplin?, s. 6—9. — *v. Vegesack, B.*, Försvarets befallfråga, s. 34—38. — *Wigforss, H.*, Kongos öde och FN:s, s. 39—42. — *Donner, J.*, Politiska vägar, s. 43—44. — **Nr. 3.** *Furhoff, L.*, Bockar i örtagård, s. 1—3. — *Beckman, B.*, Den interna demokratin, s. 6—9. — *Arvidsson, S.*, Kristendom i skolan, s. 14—15. — *Bernander, B.*, Mål och metod i Kongo, s. 16—20. — *Sandberg, N.-E.*, Kan människan överleva?, s. 21—23. — *Stockman, T.*, Ett svenskt dilemma, s. 24—28. — *Ahlmark, P.*, Illusioner på marsch, s. 29—30.

Politisk Tidskrift. 1962: nr. 2. *Jonsson, O.*, Greppet hårdnar om kommunerna, s. 37—39. — *Pettersson, L.*, Pressnytt från Kongo, s. 40—43. — *Söder, G.*, Ny fas i EEC-debatten, s. 44—47. — *Magnusson, F.*, Budgeten — enskilt eller kollektivt ägande, s. 52—55. — **Nr. 3.** *Håkansson, G.*, Blockbildning och valutagång i Danmark, s. 79—81. — *Lindgren, K.*, Äntligen fred i Algeriet, s. 88—91. — **Nr. 4.** *Jonnergård, G.*, Den förhastade kommunreformen, s. 100—101. — *Pettersson, L.*, Hedlund bäst i TV-rutan, s. 102—105. — *Fiskesjö, B.*, Proportionell rättvisa, s. 114—116.

Saco-Tidningen. Årg. 9:1962. Nr. 2. *Heppling, S.*, Om Afrikas utbildningsproblem, s. 29—31. — *Brodd, A.*, Utflyttning till varje pris?, s. 32—36. — *Bremberg, L.*, Allmän rådstuga eller revisorsdemokrati, s. 40—43. — **Nr. 3.** *Stiernstedt, J.*, WUS i Afrika, s. 59—61.

Svensk Tidskrift. Årg. 49:1962. H. 1. *Höjer, T.*, Kennedys och Katangas år i storpolitiken, s. 15—29. — *Andersson, I.*, Publicisten Fredrik Böök, s. 30—39. — *Norwid, T.*, Den XXII:a partikongressen i Moskva och dess politiska följder, s. 40—45. — *Lundvall, B.*, Överbefälhavarens nya försvarsförslag, s. 46—52. — *de Laval, E.*, Tjeckoslovakien undergång, s. 63—67. — **H. 2.** *Malmström, C.*, Det svenska naturskyddets historia, s. 92—98. — *Curry-Lindahl, K.*, Naturvård i Sverige och utlandet, s. 99—110. — *Lidgard, B.*, Högstadiet inför remissorganen, s. 111—117. — *Löfgrén, L.*, Det militära läget i Nordeuropa, s. 118—122. **H. 3.** *Prost, J. -C.*, Fred i Algeriet, s. 147—152. — *Rönn, G.*, Negrerna vinner terräng i USA, s. 153—159. — *Nyman, O.*, Organisationernas ideologier, s. 169—172.

Tiden. Årg. 54:1962. Nr. 2. *Kling, H.*, Brottsbalksförslaget och de unga lagöverträdarna, s. 70—73. — *Myrdal, G.*, Våra affärer med u-länderna, LL, s. 81—92. — *Sandblad, H.-B.*, Samhället och kvinnofrågorna, s. 93—100. — *Hagnell, H.*, Internationalism och associering, s. 101—110. — *Sköld, N.*, Stormaktsblockens strategiska doktriner, s. 11—114. — **Nr. 3.** *Rexed, B.*, Offentlig forskningspolitik, s. 134—142. — *Schmidt, F.*, Hyresreglering eller avgift för värdestegring, s. 143—148. — *Lindencrona F.*, Landstingen 100 år — tid för fler reformer, s. 149—155. — *DuRietz G.*, Karl XII på slagfältet, s. 156—160. — *Birnbaum, K.-E.*, Internationell politik som akademisk disciplin, s. 161—167. — **Nr. 4.** *Björk, K.*, Internationalen som problem, s. 198—205. — *Geissler, M.*, Vem regerar i Bonn?, s. 218—222. — *Ivres, I.*, Kvällsmöte i Atlanta, s. 223—227.

Utrikespolitik. Årg. 17:1962. H. 1. *Holm, E.*, Storpolitisk manöver, s. 1—6. — *Håmori, L.*, Demokratiens möjligheter i Östasien, s. 12—23. — *Sverdrup, J.*, Utvidgning av atomklubben, s. 24—31.

Internasjonal Politikk. 1962: nr. 1. Norge i Europa. — *Langeland, A.*, Fellesmarkedet — bakgrunn og motiver, s. 3—25. — *Frydenlund, K.*, Det økonomiske fellesskap og de politiske samarbeidsproblemer, s. 26—36. — *Lie, A.*, Norge i Europa — de økonomiske problemer, s. 37—77. — *Aukrust, O.*, Norsk næringsliv og fellesskapet — illustrasjon av en analyseteknikk, s. 78—91.

Nordisk Tidsskrift for International Ret og Jus Gentium. Vol. 31:1961. Fasc. 3—4. *Schachter, O.*, Retlige synspunkter paa De forenede nationers aktion i Congo, s. 149—180. — *Johnson, D. H. N.*, The Eden memoirs and international law, s. 181—198. — *Wetter, J. G.*, Diplomatic assistance to private investment, s. 199—237.

Statsøkonomisk Tidsskrift. 75. årg.: 1961. H. 4. *Coward, D.*, Ingvar Wedervang og hans innsats, s. 184—192. — *Frisch, R.*, Verdifaste låneformer, s. 198—212. — *Iversen, C.*, Problems of inflation and economic progress, s. 237—243. — *Munthe, P.*, Befolkningsutviklingens stadier, s. 253—277. — **76. årg.:1962. H. 1.** *Tinbergen, J.*, Planning in stages, s. 1—20. — *Getz Wold, K.*, Det europeiske økonomiske fellesskapet og vår utenriksøkonomiske politikk, s. 21—45. — *Thou, S.*, Liberalistisk eller sosialistisk økonomi, s. 46—52.

Nationalekonomisk Tidsskrift. 99. bind:1961. H. 5—6. *Gelting, J. H.*, Om det økonomiske tab ved at stå uden for fællesmarkedet, s. 239—253. — *Vibe-Pedersen, J.*, Indkomstkredsløbet og den makroøkonomiske teori for indkomstdannelsen og indkomstfordelingen, s. 254—285.

Tidsskrift for Rettsvitenskap. 1962: h. 1. *Kruse, V.*, Tinglysning og panteret, s. 1—33. — *Stuevold Lassen, B.*, Noen utviklingslinjer i og omkring norsk opphavsrett i dag, s. 34—63. — *Schwindt, B.*, Från högsta domstolen i Finland, s. 81—86.

Økonomi og Politikk. Årg. 35:1961. Nr. 4. *Gottlieb, H.*, Den europeiske landbruksordning, s. 251—263. — *Andersen, H. V.*, Landbrugets struktur i industrialismens samfund, s. 264—284.

American Historical Review. Vol. 67:1962. No. 2. *Bemis, S. F.*, American foreign policy and the blessings of liberty, s. 291—305. — *Morse, R. M.* Some characteristics of Latin America urban history, s. 317—338.

The American Journal of Comparative Law. Vol. 10:1961. No. 3. *McQuade, L. C.*, The development corporation in Africa, s. 188—204. — *Buergenthal T.*, Appeals for annulment by enterprises in the European coal and steel community, s. 227—252. — *Grzybowski, K.*, Reform of civil law in Hungary, Poland and the Soviet Union, s. 253—264.

American Journal of International Law. Vol. 56:1962. No. 1. *Schachter, O.*, Dag Hammarskjöld and the relation of law to politics, s. 1—8. — *Stein, E.*, Mr. Hammarskjöld, the charter law and the future role of the United Nation's secretary general, s. 9—32. — *Gross, L.*, Some observations on the international court of justice, s. 33—62. — *Kerley, E. L.*, Some aspects of the Vienna conference on diplomatic intercourse and immunities, s. 88—129.

The American Journal of Sociology. Vol. 67:1962. No. 4. *Seeman, M., Evans, J. W.*, Apprenticeship and attitude changed, s. 365—378. — *Nahirny, V. C.*, Some observations on ideological groups, s. 397—405. — *Duncan, B., et al.*, Patterns of city growth, s. 418—429. — *Putney, S., Middleton, R.*, Ethical relativism and anomia, s. 430—438. — **No. 5.** *Horton, J. E., Thompson, W. E.*, Powerlessness and political negativism: a study of defeated local referendums, s. 485—493. — *Ball, H. V., Simpson, G. E., Ikeda, K.*, Law and social change: Sumner reconsidered, s. 532—540. — *Zelditch, M.*, Some methodological problems of field studies, s. 566—576.

The American Sociological Review. Vol. 27:1962. No. 1. *Davies, J. C.*, Toward a theory of revolution, s. 5—18. — *Gusfield, J. R.*, Mass society and extremist politics, s. 19—30. — *Emerson, R. M.*, Power-dependence relations, s. 31—40. — **No. 2.** *Balu, P. M.*, Operationalizing a conceptual scheme, s. 159—169. — *Camilleri, S. F.*, Theory, probability, and induction, s. 170—177. — *Catton, W. R., Hong, S. C.*, Apparent minority ethnocentrism and majority antipathy, s. 178—190. — *Kriesberg, L.*, The basis of occupational prestige, s. 238—244.

Behavioral Science. Vol. 7:1962. No. 1. *Rapport, A., Orwant, C.*, Experimental games: a review, s. 1—37.

The Canadian Journal of Economics and Political Science. Vol. 28:1962. No. 1. *Tucker, A.*, Disraeli and the natural aristocracy, s. 1—15. — *Reuber, G. L.*, Western Europe's demand for Canadian industrial materials, s. 16—34. — *Barber, C. L.*, Canada's unemployment problem, s. 88—102. — *Gottheil, F. M.*, Increasing misery of the proletariat: an analysis of the Marx' wage and employment theory, s. 103—113. — *Hull, W. H. N.*, The public control of broadcasting: the Canadian and Australian experiences, s. 114—126.

Commentary. Vol. 33:1962. No. 2. *Seligman, B. B.*, Tariffs, the Kennedy administration, and American politics, s. 185—196. — *Morgenthau, H.*, Love and power, s. 247—251.

Comparative Studies in Society and History. Vol. 4:1962. No. 2. *Lewis, M. D.*, One hundred million Frenchmen: the «assimilation» theory in French colonial policy, s. 129—153. — *Apter, D. E.*, Some reflections on the role of a political opposition in new nations, s. 154—168. — *Pocock, J. G. A.*, The origins of study of the past: a comparative approach, s. 209—246. — *Wright, M. C.*, Revolution from without?, s. 247—252.

Encounter. Vol. 18:1962. No. 3. *Lerner, A. P.*, The wasted billions: some thoughts on inflation, s. 16—19. — *Fairlie, H.*, Television, the idiot box, s. 20—29. — *Crozier, B.*, Down among the rightists, s. 51—57. — No. 4. *Strachey, J.*, Reversing NATO strategy, s. 8—19. — *Howard, M.*, Bombing and the bomb, s. 20—26. — *Marquand, D.*, Has «lib-lab» a future?, s. 63—66. — No. 5. *Mayer, J. P.*, Spain 1936 and after, s. 57—65. — *Trevor-Roper, H. R.*, E. H. Carr's success story, s. 69—76.

Foreign Affairs. Vol. 40:1962. No. 3. *McCloy, J. J.*, Balance sheet on disarmament, s. 339—359. — *Laqueur, W. Z.*, The end of the monolith: world communism in 1962, s. 360—373. — *Wriston, H. M.*, Thoughts for tomorrow, s. 374—391. — *Schelling, T. C.*, The role of deterrence in total disarmament, s. 392—406. — *Diebold jr., W.*, Britain, the six and world economy, s. 407—418. — *Jackson, B. W.*, Free Africa and the common market, s. 419—430. — *Conant, M.*, Canada's role in Western defense, s. 431—442. — *Harries, O.*, Six ways of confusing issues, s. 443—452. — *Freyre, G.*, Misconceptions of Brazil, s. 453—462. — *Cochran Doub, G.*, The unused potential of the world court, s. 463—470. — *Skéndi, S.*, Albania and the Sino-Soviet conflict, s. 471—478. — *Maddox, W. P.*, Singapore: problem child, s. 479—488. — *Codding jr., G. A.*, The new Swiss military capability, s. 489—494.

International Affairs. Vol. 38:1962. No. 1. *Mann, G.*, Bismarck and our time, s. 3—14. — *Parker, J. S. F.*, The United Arab Republic, s. 15—28. — *Carrington, C. E.*, Decolonization: the last stages, s. 29—40. — *von Bilsen, A. A. J.*, Some aspects of the Congo problem, s. 41—51. — *Rose, E. J. B.*, The press and international tensions, s. 52—62. — *Watt, D. C.*, United States documentary resources for the study of British foreign policy, 1919—1939, s. 63—72. — No. 2. *Healy, D.*, The crisis in Europe, s. 145—155. — *Kolarz, W.*, The impact of communism in West Africa, s. 156—169. — *Voegelin, E.*, World-empire and the unity of mankind, s. 170—188. — *Senghor, L.*, Some thoughts on Africa: a continent in development, s. 189—195. — *Jakobson, M.*, Finland's foreign policy, s. 196—202. — *Warner, G.*, France and non-intervention in Spain, July—August 1936, s. 203—220.

Journal of the History of Ideas. Vol. 23:1962. No. 1. *Swart, K. W.*, »Individualism» in the mid-XIXth century, s. 77—90. — *Gullace, G.*, The pragmatist movement in Italy, s. 91—106.

The Journal of Modern History. Vol. 34:1962. No. 1. *Dorpaten, A.*, Historiography as history the work of Gerhard Ritter, s. 1—18. — *McGill, B.*, Francis Schnadhorst and liberal party organization, s. 19—39. — *Braddick, H. B.*, A new look at American policy during the Italo-Ethiopian crisis 1935—36, s. 64—73. — *Epstein, K.*, The nazi consolidation of power, s. 74—80.

The Journal of Political Economy. Vol. 70:1962. No. 1. *Becher, G. S.*, Irrational behavior and economic theory, s. 1—13. — *Ritter, L. S.*, Official central banking theory in the United States, 1939—61, s. 14—29. — *Kemp, M. C.*, *Jones, R. W.*, Variable labor supply and the theory of international trade, s. 30—36.

Midwest Journal of Political Science. Vol. 6:1962. No. 1. *Redford, E. S.*, Perspectives for the study of government regulation, s. 1—18. — *Derge, D. R.*, The lawyer in the Indiana general assembly, s. 19—53. — *Spaeth, H. J.*, Judicial power as a variable behavior, s. 54—82.

Parliamentary Affairs. Vol. 15:1962. No. 1. *Avineri, S.*, Afro-Asia and the western political tradition, s. 58—73. — *Lowenkopf, M.*, Uganda, prelude to independence, s. 74—86. — *Noel-Baker, F.*, »The grey zone» — the problem of business affiliations of members of parliament, s. 87—93. — *Kapani, M.*, Outlines of the new Turkish constitution, s. 94—110.

The Political Quarterly. Vol. 33:1962. No. 2. *Wright, E.*, Foreign policy since Dulles, s. 114—128. — *Buchan, A.*, Defence on the new frontier, s. 129—137. — *Hutchinson, J.*, Labour and politics in America, s. 138—149. — *Lipson, L.*, The character of American politics today, s. 150—161. — *Vile, M. J. C.*, The formation and execution of policy in the United States, s. 162—171. — *Shepperson, G.*, The negro and the new frontier, s. 172—182. — *Kuh, E.*, Economic problems of the Kennedy administration, s. 183—195. — *Pole, J. R.*, Forward from McCarthyism, s. 196—207.

Political Science Quarterly. Vol. 77:1962. No. 1. *Schlesinger, J. R.*, Emerging attitudes toward fiscal policy, s. 1—18. — *Cristoph, J. B.*, Capital punishment and British party responsibility, s. 19—35. — *Amann, P.*, Revolution: a redefinition, s. 36—53. — *Stein, G. H.*, Russo-German military collaboration: the last phase, 1933 s. 54—71. — *Campbell, J.*, Multiracialism and politics in Zanzibar, s. 72—87.

Political Studies. Vol. 10:1962. No. 1. *Milne, R. S.*, Comparisons and models in public administration, s. 1—14. — *Bluhm, W. T.*, Causal theory in Thucydides' Peloponnesian war, s. 15—35. — *Mackenzie, W. J.*, The conceptual framework and the cash basis, s. 36—45. — *Newman, K. J.*, Basic democracy as an experiment, s. 46—64.

Public Administration Review. Vol. 22:1962. No. 1. Collective bargaining in the public service. — *Spero, S. D.*, Collective bargaining in public employment: form and scope, s. 1—4. — *Zander, A. S.*, A union view of collective bargaining in the public service, s. 5—12. — *Ferry, N. B.*, Collective bargaining in the U. S. Department of the interior, s. 19—23.

Polizeistaat und die Judenverfolgung vor 1938, s. 68—87. — *Epstein, K.*, Shirers »Aufstieg und Fall des Dritten Reiches«, s. 95—112. — **H. 2.** *Bader, K. S.*, Politische und historische Schuld und die staatliche Rechtsprechung, s. 113—125. — *Rothermund, D.*, Bewegung und Verfassung, s. 126—148. — *Fischer, A.*, Der Weg zur Gleichschaltung der sowjetzonalen Geschichtswissenschaft 1945—1949, s. 149—177. — *Robertson, E.*, Zur Wiederbesetzung des Rheinlandes 1936, s. 178—205. — *Fromme, F. K.*, Zur inneren Ordnung in den westlichen Besetzungszonen 1945—1949, s. 206—217.

Zeitschrift für Politik. Jahrg. 9:1962. H. 1. *Krippendorf, E.*, Legitimität als Problem der Politikwissenschaft, s. 1—11. — *Pikart, E.*, Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System vor 1914, s. 12—32. — *Strobel, G. W.*, Die Warschau-Pakt-Organisation, s. 33—49.

G. S.

TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- ALLARDT, ERIK, och LITTUNEN, YRJÖ, Sociologi. Uppsala 1962.
- CARLSSON, STEN, Bonde-präst-ämbetsman. Svensk ståndscirkulation från 1680 till våra dagar. Sthlm 1962.
- CHRISTENSON, HENRY, Reformen och maktstrider i arabvärlden. Utrikespol. institutets broschyrserie nr 4. Sthlm 1962.
- CRONER, FRITZ, Soziologie der Angestellten. Köln-Berlin 1962.
- DOLLERUP, PREBEN, Det moderna Turkiet. Utrikespol. institutets broschyrserie 1962: 5. Sthlm 1962.
- FREDRIKSSON, GUNNAR, Kriminalstatistiken och kriminologien. Uppsala 1962.
- GERALD, FRANK, Defence Psychology. London 1962.
- GRANFELT, HELGE, Der Dreibund nach dem Sturze Bismarcks. Lund 1962.
- GRUNZWEIG, ARMAND, Les Livres des comtes des Gallerani. Academie royale de Belgique. Brüssel 1961.
- KHAN, MOHAMMAD SHABBIR, Ricardo's Theory of Distribution. Muslim University, Aligardh, India.
- KALNINS, BRUNO, Rysslands historia och statskick. Sthlm 1962.
- MALMGREN, ROBERT, Sveriges grundlagar. 8 uppl. utg. av Gustaf Petrén och Halvar G. F. Sundberg. Sthlm 1961.
- MEYER, POUL, Politisk videnskab. Köpenhamn 1962.
- MODEEN, THORE, Det kommunala förtroendeuppdraget enl. kommunallagens allmänna stadganden. Åbo 1962.
- MORÉN, JOROLV, Staten og næringslivet. Chr. Michelsens Institutt. Bergen 1962.
- PIPPING, HUGO E., Bankliv genom hundra år. Helsingfors 1962.
- Från pappersrubel till guldmärke. Finlands Bank. 1811–1877. Helsingfors 1961.
- RUNEBY, NILS, Monarchia mixta. Uppsala 1962.
- RYTKÖLÄ, OLAVI, Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht. Publikationen des finnischen Juristentenvesens nr 4. Helsinki 1961.
- SAGHER DE, HENRI-E., Recueil de documents relatifs à l'histoire de l'industrie drapière en Flandre. Brüssel 1961.
- SHILLINGS, A., Matricule de l'Université de Louvain. V. Brüssel 1962.
- Matricule de l'Université de Louvain. IV. Académie de sciences. Brüssel 1961.
- STOLPE, HERMAN, Världens råvaruproblem. Utrikespol. institutets broschyrserie. 1962: 3. Sthlm 1962.
- SWEDBERG, HANS, Det moderna Japan. Utrikespol. institutets broschyrserie 1962: 1–2. Sthlm 1962.
- ÅMARK, KARL, Sveriges statsfinanser 1719–1809. Del I–III. Utg. av Sven Åmark. Norstedts. Sthlm 1961.
- Militieombudsmannens ämbetsberättelse avgiven till riksdagen år 1962. Sthlm 1962.
- Riksgäldskontoret. Budgetåret 1960/61. Årsbok utarb. inom Riksgäldskontorets finansdepå. Arg. XLI. Sthlm 1961.
- Agenda for a Free Society. Edited by Arthur Seldon. London 1961.
- Statistisk årsbok för Helsingfors stad. 1961. Helsingfors 1962.
- Bostadsbyggandet 1959 och 1960. Kungl. Bostadsstyrelsen. Sthlm 1962.
- Konsumtionspriser och indexberäkningar år 1961. Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1962.
- Förteckning över riksdagsbibliotekets nyförvärv 1961. Sthlm 1962.
- Statistisk årsbok för Stockholms stad. Register 1947–1958. I. Sthlm 1961.
- Beretning om Socialförsäkringsinstitutets virksomhed. 1 april 1960–31 mars 1961. Socialförsäkringsrådet. København 1961.
- Statistisk årsbok. Göteborg 1961. Göteborgs stads statistiska byrå. Göteborg 1961.
- Riksdagens revisorers berättelse 1961. Del I. Revisorernas uttalanden. Stockholm 1961.
- Del II. Förklaringar.
- Helsingfors stads statistik. I. Hälso- och sjukvård 1957–59. Helsingfors 1961. II–III. Utrikes handel och sjöfart 1960. Helsingfors 1961.
- Kriminalvården 1961. Fängvårdsstyrelsen. Sthlm 1962.
- Historielärarnas förenings årsskrift 1961–1962. Uppsala 1962.
- Helsingfors stads statistik. Stadens bokslut 1961.

Aktiebolaget
CWK GLEERUP
Bokförlag

ÖRESUNDSVÄGEN 1 - LUND

Telefon 0412/17500



Håkan Ohlssons Boktryckeri

Oscar II: Mina memoarer II

I andra delen av det unika memoarverket är det norska förhållanden och unionskrisen som står i brännpunkten.

Den långa krisens olika faser passerar revy. En efter en stiger de män fram som innehade de politiska huvudrollerna. En särställning intar Björnstjerne Björnson i sin våldsamma unionsfientliga agitation.

Det är en i hög grad temperamentsfull och dramatisk skildring som den kunglige berättaren ger.

Hft. 42:—, inb. 51:—, hfr. bd 67:—

NORSTEDTS