

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 66

1963

HÄFTE 2-3

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND
DISTRIBUTÖR: CWK GLEERUP

Detta häfte kostar kr. 10:-

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1963 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i statsvetenskap – »politik» i ordets äldre och mera omfattande bemärkelse –, statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande statsvetenskaplig litteratur, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Fahlbeckska stiftelsens kollegium utgöres av professorerna NILS STJERNQUIST, HÅKAN STRÖMBERG, C.-E. QUENSEL, C. WELINDER, GUY ARVIDSSON, 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 av professor em. E. FAHLBECK, Lund, som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, professor C. A. HESSLER, Uppsala (litteraturavdelningen), samt docent HANS MEIJER, Stockholm (avdelningen »Översikter och meddelanden»).

Tidskriften avses utkomma med fem häften om året. Prenumerationspriset för 1963 är 24 kr. pr år vid prenumeration direkt hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund (postgiro nr 27 95 65), samt 30 kr. per 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 jan. 1963.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

AKERMAN, JOHAN, Nationalekonomi, företagsekonomi, teknisk ekonomi	161
CARLSSON, GÖSTA, Partiförskjutningar som tillväxtprocesser	172
LINDHOLM, ROLF H., Internationella konferenser – teknik och folkrätt	214
SÖDERLIND, DONALD, Det kinesiska kommunistpartiets jordbrukspolitik	235

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Riksdagen och utrikespolitiken 1960 och 1961. Av NILS ANDRÉN	258
Partiledarkonferenserna – en studie i parlamentarisk praxis. Av INGVAR AMILON . .	278
Gustaf III:s planer på en representationsreform 1789–1792. Av ROLF KARLBOM . . .	287
Den tyska författningsdomstolen. Av GERHARD SIMSON	290
Libanonkrisen i svensk debatt sommaren 1958. Av NILS HÄGGSTRÖM	312
Ingen brittisk ombudsman. Av NILS ANDRÉN	327

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Lennart Thanner, 1680 års statsrättsförklaring. Anm. av GÖSTA HASSELBERG . .	334
Pär-Erik Back, En klass i uppbrott. Den fackliga lantarbetarrörelsens uppkomst och utveckling. Anm. av LENNART BODSTRÖM	337
Jörgen Weibull, Inför unionsupplösningen 1905. Konsulatfrågan. Anm. av TORGNY NEVÉUS	340
Michael Futrell, Northern Underground. Anm. av REIDAR LARSSON	345
Tidskriftsöversikt. Av SVEN KINNANDER	348

NATIONALEKONOMI, FÖRETAGS- EKONOMI, TEKNISK EKONOMI

Av Professor JOHAN ÅKERMAN, Lund

I. *Organisationsproblem — inledande översikt.* Under mer än ett halvsekel har man i vårt land diskuterat olika förslag för den samhällsvetenskapliga forskningens och undervisningens organisation. Redan 1910 föreslog en kommitté med Hjalmar Hammarskjöld som ordförande, att en statsvetenskaplig examen skulle inrättas. Först tjugufem år senare förverkligades planen, men då endast som en kombination av ämnen inom de humanistiska och juridiska fakulteterna med rubriken statsvetenskaplig-filosofisk resp. statsvetenskaplig-juridisk examen. Först genom socialforskningskommittén (1946) med numera landshövding Thorwald Bergquist som ordförande skapades ett förstärkt underlag för samhällsvetenskaplig forskning och undervisning vid de svenska statsuniversiteterna. Tanken att förena de samhällsvetenskapliga ämnena till en gemensam fakultet eller sektion framlades av författaren till denna artikel redan för tjugufem år sedan; därefter vid upprepade tillfällen.¹ Förslaget, som *i dag* anses synnerligen starkt motiverat, väckte motstånd och den samhällsvetenskapliga integrationen eftersattes till förmån för andra institutioner: handelshögskolorna, socialinstituterna, historieläraryt- bildningen. Det centrala samhällsvetenskapliga forskningsrådet ansågs fylla sagda uppgift, ehuru det inom vart universitet finnes behov, som endast en samhällsvetenskaplig fakultet kan motsvara. Nu först har universitetsutredningen i sitt sista betänkande, ehuru med lapidarisk motivering, föreslagit att samhällsvetenskapliga fakulteter inrättas vid de fyra universiteterna.² Frågan har därmed sannolikt äntligen blivit löst.

¹ Johan Åkerman: »Statsvetenskaplig examen — mål och medel», Statsvetenskaplig Tidskrift 1938, spec. s. 394—397; »En samhällsvetenskaplig fakultet», Ibid. 1943; »Den samhällsvetenskapliga organisationen», Ibid. 1946; »Samhällsvetenskaplig utbildning», Ibid. 1953; »Samhällsvetenskaplig examen och sektion», Ibid. 1955; »Samhällsvetenskaplig utbildning», Ekonomisk Tidskrift 1957; »Samhällsvetenskap och affärsekonomi», Ibid. 1960.

² 1955 års universitetsutredning VII: »Universitetens och högsko-

Även problemet om utbildning av affärsingenjörer eller ekonomingenjörer har ventilerats utan annat resultat än att ett visst mått av företagsekonomisk undervisning numera meddelas vid de tekniska högskolorna. Det första förslaget om inrättandet av teknisk-ekonomiska högskolor, t. ex. i Skåne och i Norrland, framställdes av regeringsrådet Henning Fransén år 1949 vid en studiediskussion vid Tekniska högskolan i Stockholm. Ett par år senare framlade författaren ett mer konkret förslag avseende nya högskolor i Malmö och Härnösand.³ Senare framhöll en ledamot av universitetsutredningen, professor Ingvar Svennilson, nyttan av industrihögskolor. Slutligen har högskolekommittén i Östergötland utformat ett detaljerat förslag avseende en industrihögskola i Linköping med till en början två lärostolar i tekniska ämnen och två i ekonomiska ämnen.⁴

Föreliggande uppsats vill utforma några riktlinjer för utbildningen i Sverige av ekonomingenjörer, nämligen *dels* vid nya teknisk-ekonomiska högskolor i Linköping och Härnösand, *dels* genom samverkan mellan tekniska högskolan i Lund och handelshögskolan (f. n. »ekonomiska fakulteten») i Lund. Beträffande den tekniska delen av undervisningen begränsas problemet väsentligen till ett val av de delar av teknologien, som på var ort bör vara representerad med ordinarie lärare. Den ekonomiska delen är mer problematisk, ty den förutsätter definitioner av förhållandet *dels* mellan nationalekonomi och företagsekonomi, *dels* mellan ekonomien och tekniken.

Ämnet nationalekonomi är det enda obligatoriska tvåbetygsämnet i *politices* magisterexamen; i *civilekonom*examen ingår det som regel med ett betyg; tentamina i såväl nationalekonomi som företagsekonomi fordras för jur. kand.-examen. I en teknisk-ekonomisk högskola blir företagsekonomien — liksom vid handelshögskolorna — den absolut dominerande ekonomiska disciplinen.

Det finnes flera skäl, varför det i detta sammanhang kan vara lämpligt att granska nationalekonomiens, företagsekonomiens och den tekniska ekonomiens inbördes ställning. För det *första* har både samhället och nationalekonomien under de senaste årtiondena undergått en så snabb förvandling, att förhållandet mellan den ekonomiska

lornas organisation och förvaltning» (SOU 1963: 9), s. 107—111. Utredningen föreslår, att den nya fakultetens benämning i Uppsala, Lund och Stockholm blir »samhälls- och företagsvetenskapliga fakulteten», i Göteborg däremot endast »samhällsvetenskapliga fakulteten». Se nedan avd. III.

³ J. Åkerman: »Två nya handelshögskolor», *Ekonomien* 1951. Artikeln följdes av inlägg utav sju civilingenjörer och civilekonomer.

⁴ Högskolekommittén i Östergötland: »Betänkande, angående industrihögskola i Östergötland», Åtvidaberg 1962.

teorien och dess institutionella och kunskapsteoretiska premisser är av största vikt och väl värda en omprövning. För det *andra* ter sig en samhällsvetenskaplig integration nu mer möjlig och löftesrik, sedan samhällsvetenskapliga fakulteter sannolikt inom kort inrättas vid universiteten. För det *tredje* har företagsekonomiens inlemmande i universitetens studieplan och speciellt handelshögskolans («ekonomiska fakultetens») tillkomst inom Lunds universitet aktualiserat frågan om förhållandet mellan samhällsvetenskap och affärsekonomi. För det *fjärde* står vi troligen inför en innovation, teknisk-ekonomiska högskolor, som på bred front väcker frågan om sambandet teknik—ekonomi.

II. *Den ekonomiska vetenskapens omvandling.* Under sin tvåhundraåriga tillvaro har den ekonomiska vetenskapen gått på fem linjer, som börjar vid olika tidpunkter och ibland tangerar varandra. I stort sett kan man ordna dem i tidsföljd:

1. Den franska linjen: fysiokratism och matematisk ekonomi.

Turgot och Quesnay skapade ett agrarekonomiskt system. Med *tableau économique* infördes jämviktsprincipen i form av ett bokföringssystem, som samtidigt är en form av modellsekvens. Cournot utvecklade så marknadsjämviktens princip i matematisk form, medan Walras skapade makroekonomiens (samhällsekonomiens) jämviktsmodell som ett simultansystem, uttryckande nationalekonomiens fundamentala princip — interdependensen.

2. Den anglo-klassiska linjen: utrikeshandel och företagsökonomi.

Smith och Ricardo belyser prisbildningen; den sistnämnde skapar underlaget för den internationella handels teori, varvid han griper tillbaka på merkantilisterna men ändrar målsättning från protektionism till frihandel. Marshall konstruerar den företagsekonomiska teoriens redskap och Keynes ger på anglo-klassisk bas en statisk teori för full sysselsättning, vars princip är den generaliserade företagsekonomiens.

3. Den Jevons-österrikiska linjen: kapitalteori och marginalism.

Den tidskrävande produktionsprocessen blir i industrialismens tidsålder en väsentlig företeelse och med creditsystemets utveckling blir förhållandet mellan låneränta, kapitalränta (profit) och prisnivå av betydelse (Wicksell). Den marginella analysen blir ett viktigt instrument vid produktivitetsanalys.

4. Den amerikanska linjen: Empirisk analys och institutionalism.

Med utgångspunkt hos Mitchell och Moore tillföres den deduktiva begreppsanalysen ett allt mer vidgat empiriskt komplement. Den ekonomiska statistikens utveckling för studiet av konjunkturväxlingarna är framför allt av amerikanskt ursprung. Genom ett studium av institutionerna (Veblen, Schumpeter) göres ännu ett avsteg från den klassiska, förment alltid giltiga, teoriens system.

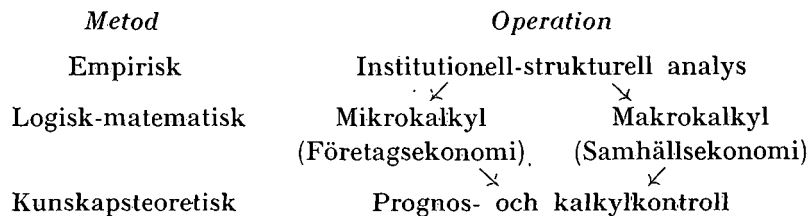
5. Marxism: politisk ekonomi.

Marx' kritik av den liberala ekonomien återspeglas i den sovjetryska planekonomin, som fullständigt dirigeras av den centrala statsmakten. Det blir *ett* statligt företagsekonomiskt system.

Denna ytterligt koncentrerade doktrinhistoria kan tjäna som bakgrund för den följande framställningen. Den är avsedd att framhäva tre omständigheter: För det första, att fri-konkurrens-samhället är ramen för all ekonomisk teori utom den marxistiska och att institutionalistiska synpunkter ännu endast svagt påverkar gällande teori. För det andra, att företagsekonomiens ställning till nationalekonomien — med andra ord förhållandet mellan mikro- och makroekonomi — till följd av den klassiska traditionen från Quesnay över Marshall till Keynes ännu icke är tillräckligt klarlagd. För det tredje att ekonometrien — Econometric Society grundades 1931 — icke utgör en särskild skola inom doktrinhistorien utan går ut på en legering av nationalekonomi med matematik och statistik, varvid hittills den matematiska formen dominerat. Teknisk ekonomi uppfattas ofta som en del av ekonometrien, men här är det ej endast fråga om en metod utan om en sammansmältning av två discipliner, ekonomi och teknologi.

Det karakteristiska för nutida ekonomisk vetenskap är den otillräckliga differentieringen mellan skilda, på varandra följande operationer inom analysen och mellan olika ämnesområden. Detta är dels en följd av traditionalismen — ursprungligen saknade begreppsanalysen empiriskt underlag, varför man endast ställde krav på logisk stringens, ej på realism och relevans — dels en identifiering av den matematiska formen med det ekonomiska innehållet. Båda tendenserna leder till uppfattningen, att den ekonomiska teorien är problemlös beträffande relationen såväl till institutionerna (maktfaktorerna) och det empiriska underlaget som till kunskaps-teorien. 1700-talets »naturliga ordning» är ännu ramen för större delen av våra dagars ekonomiska teori.

Om man beaktar det föreliggande problemet får man följande schema, tecknande den ekonomiska vetenskapens differentierade, på varandra följande led:



I den »vanliga» teorien finnes bara mellanledet i ovanstående schema, d. v. s. den logisk-matematiska kalkylen, som endera är företagsekonomisk eller nationalekonomisk. I båda fallen avser teorien att fastställa resultatet av hypotetiska rationella handlingar — men preliminär kartläggning av den miljö inom vilken handlingarna skall utföras och en efterföljande kontroll av teoriens relevans saknas.

Enligt schemat blir den *första* operationen inriktad på en bestämning av det aktuella samhällets typ. Det gäller att svara på sådana frågor som: Vem handlar? Vilka är de maktägande grupperna? Hur stor del av nationalinkomsten kontrolleras av staten (den s. k. X/Y-relationen)? I vilken konjunkturfas befinner man sig? Vilken prognos kan ställas för den tekniska utvecklingen i de berörda sektorerna? Vilken prognos kan uppgöras beträffande penningvärdets ändring? Och naturligtvis också: Vilket perspektiv (blickfält) skall teorien (kalkylen) räkna med? Den institutionell-strukturella analysen går alltså ut på en kausalanalys av det samhälle i vilket man vill handla.

Den *andra* operationen utgör en logisk, oftast matematisk kalkyl avseende ett funktionellt samband mellan ingrepp och resultat. Men härvid går en skarp gräns mellan företaget och samhället (staten) som subjekt. Är det frågan om företagsplaner ligger teorien inom mikroekonomiens sfär; gäller det offentlig ekonomisk politik är teorien makroekonomisk. Det finnes givetvis ett samband mellan mikro- och makroekonomi, men detta samband skall klarläggas såväl inom det empiriska första ledet som i det kunskapsteoretiska tredje ledet i vårt schema.

Det *tredje* ledet går ut på en kunskapsteoretisk prövning av kalkylens (»teoriens») resultat, då den omsatts i handling. En sådan

prövning ger ledning vid förnyade ingrepp; den ger företagsekonomien, och i än högre grad nationalekonomen, den självbesinning, som mötet med verkligheten brukar framkalla. Det är i grund och botten en gåta, att den ekonomiska politiken — t. ex. penningpolitiken — ständigt med »allmän teori» kan motivera nya ingrepp utan att sedan bekymra sig om resultatet av dessa ingrepp. Man anser sig ha handlat »rationellt» och oförutsedda störningar och deras effekt har intet intresse för teoretikern och därför ej heller för statsmakterna. Tiden är säkerligen inne, då vi måste kräva en annan inställning: en differentierad teori, som föregås av strukturanalys och efterföljes av kalkylkontroll.

I samhällsvetenskapen och speciellt i den ekonomiska vetenskapen borde det finnas nära kontakt mellan forskningens inriktning och den akademiska organisationen. Tyvärr har vi ännu knappast tagit det första steget till den ekonomiska vetenskapens förvandling i linje med ovan diskuterade schema. Om emellertid detta eller ett liknande schema en gång blir godtaget, borde det få konsekvenser för den samhällsvetenskapliga organisationen. Lärostolarna i nationalekonomi och företagsekonomi borde då i den samhällsvetenskapliga fakulteten kompletteras med en professur i strukturanalys och en professur i metodologi (kunskapsteori); till en början skulle det räcka med en ny lärostol täckande såväl det första som det tredje ledet i schemat.

Ovanstående diskussion har indirekt kastat ljus på förhållandet mellan nationalekonomi och företagsekonomi. Nu tillkommer ytterligare en ekonomisk studieriktning, den tekniska ekonomien. I Danmark utgavs under en lång följd av år under Ivar Jantzens ledning en Nordisk Tidsskrift for Teknisk Økonomi — man får hoppas att den snart återuppstår, kanske i samband med tillkomsten av svenska teknisk-ekonomiska högskolor.

III. *Teknisk-ekonomiska högskolor.* Teknikens utveckling är den primära förändringsfaktorn i vår tid. Det samhällsvetenskapliga studiet borde mer än nu är fallet taga hänsyn till detta förhållande; ekonomiska system, såsom Keynesläran, som fullständigt bortser från tekniken och dess förvandling av produktionsprocessen och samhällets struktur kan ej längre ge ett rättvisande svar. Elektronikens insteg inom industrien och datamaskinernas snabbt stigande betydelse för alla former av ekonomisk verksamhet är på väg att närma de tekniska och de ekonomiska problemen till varandra.

I mikrokalkylen framträder kravet på en kombinerad teknisk och ekonomisk kunskap med särskild skärpa i vissa industrier: inom verkstadsindustrien är det vid utformningen av nya produkter av största betydelse att material och formgivning bestämmas på grundval av en prövning av såväl tekniska prestationer som kostnader — och denna prövning bör ske av en och samma person, ty synpunkterna måste samtidigt taga ställning till många alternativa lösningar; i all synnerhet blir detta avgörande vid försäljning på exportmarknaden med dess hårda konkurrens mellan olika företags offerter. Inom den kemiska industrien möter man ofta problem av utpräglat ekonomisk-teknisk art — flera alternativ står till buds såväl beträffande råvaror som produktionsprocesser och självkostnaderna blir ej sällan beroende av biprodukternas värde. Vid energiförsörjningen ställes man ej sällan inför valet mellan många möjligheter — och valet måste träffas på basis av såväl tekniska som ekonomiska data. Överhuvud taget kan det sägas, att det i många företag — såväl större som mindre — inom planering, inköp, produktion och försäljning finnes plats för ekonomingenjörer, som förmår anlägga både tekniska och ekonomiska synpunkter, även om många speciella uppgifter måste reserveras för personer med rent teknologisk utbildning eller med stor ekonomisk erfarenhet.

Märkligt nog har såväl handelshögskolan som den teknisk-ekonomiska högskolan tillförts industriländernas utbildningsorganisation genom initiativ i början av innevarande århundrade i en och samma amerikanska universitetsstad — Cambridge, Massachusetts. Graduate School of Business Administration vid Harvard University var handelshögskolornas pionjär och har ännu den ledande ställningen på det internationella planet; den där från början tillämpade undervisningsmetoden (»the case system») har varit förebildlig. Massachusetts Institute of Technology (MIT), den ledande amerikanska tekniska högskolan, utbildar »administrative engineers» med stark tonvikt på samhällsvetenskap och affärsekonomi; det är karakteristiskt att en av USA:s mest framstående nationalekonomer, Paul Samuelson, är verksam vid MIT. Den dubbla pionjärinsatsen återfinnes också i Schweiz; handelshögskolan i St. Gallen, som även utbildar stats-tjänstemän, är den mest mångsidiga av världens alla ledande handelshögskolor, medan den kända tekniska högskolan i Zürich har en omfattande specialutbildning i teknisk ekonomi och företagsorganisation. På senare tid har man inrättat ekonomisk-tekniska fakulteter för utbildning av ekonomingenjörer vid de tekniska högskolorna

i Darmstadt och Glasgow. I Sovjetunionen finnes stora teknisk-ekonomiska institutet i Moskva, Charkov och Leningrad; den fem-åriga studietiden är jämnt delad mellan tekniska och ekonomiska studier.⁵

När svenska teknisk-ekonomiska högskolor nu planeras kan man dra nytta av flera fördelar: För det första har man färdiga modeller i de ovan nämnda teknisk-ekonomiska högskolorna i USA, Schweiz och Sovjetunionen, vilka visserligen icke utan vidare kan kopieras hos oss, men som dock ger god ledning. För det andra har frågan om en kombinerad teknisk och ekonomisk utbildning diskuterats så länge i vårt land, att det motstånd, som alltid möter ett nytt förslag, i viss mån nedslipats. För det tredje föreligger den ovannämnda Östgötakommitténs betänkande om en teknisk-ekonomisk högskola eller »industrihögskola» i Linköping.

Östgötakommittén har kunnat framlägga mycket bärande skäl för tillkomsten av en teknisk-ekonomisk högskola och även för dess förläggning till Linköping — befolkningsunderlaget, den industriella strukturen och de industriella resurserna, icke minst av kompetenta lärarkrafter vid företagen, utgör påtagliga förutsättningar. Av stort intresse är förteckningen över arbetsuppgifter för ekonomingenjörer. Kommittén bygger i viss mån på ett förslag, som 1955 framlades av avdelningsrådet för maskinteknik vid Tekniska högskolan i Stockholm, avseende tillkomsten av en särskild ekonomingenjörsavdelning vid KTH. Den teknisk-ekonomiska högskolan blir inriktad på verkstadsindustri, vilket redan framgår av det faktum att professurer föreslås i följande fyra ämnen: matematik, konstruktionslära, företagsekonomi och företagsorganisation, medan ett annat alternativ räknar med lärostolar i hållfasthetslära, mekanisk teknologi och verktygsmaskiner, maskinelement samt företagsorganisation. Denna inriktning på mekanisk teknologi är given för sagda högskola, ty flertalet av länets främsta företag är mekaniska verkstäder (SAB, Linköping med dess elektronikprogram, turbinbolaget de Laval Ljungström i Finspång, armaturfabriken i Norrköping, Åtvidabergs industrier med produktion av räknemaskiner, Motala verkstad) även om länet också har betydande textil- och pappersindustri.

Om man nu frågar sig: finnes det utrymme för ytterligare teknisk-ekonomiska högskolor och i så fall med annan inriktning, så kommer Norrland i första hand i åtanke. Då Norrlandsuniversitetet

⁵ Jfr Tom Kronsjö: »Soviet Engineering-Economic Education», Øst-Økonomi (Oslo) Dec. 1962.

diskuterades för ett tiotal år sedan, var det stark opinion för decentraliserad lokalisering: humanister i Umeå, medicinare i Sundsvall, handelshögskola i Härnösand. Statsmakterna har dock nu beslutat sig för att centralisera hela Norrlandsuniversitetet i Umeå och förordar att där även inom kort upptages undervisning i naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga ämnen samt i företagsekonomi. Beträffande företagsekonomien kan det dock ifrågasättas, om icke en teknisk-företagsekonomisk högskola inriktad på skogsindustrierna vore lämpligare; denna borde inrättas i Härnösand eftersom Ådalen är den norrländska skogsindustriens centrum. I den norrländska teknisk-ekonomiska högskolan kunde till en början liksom i Linköping antalet professorer begränsas till fyra, varav två i företags-ekonomiska ämnen, medan de teknologiska ämnena borde vara kemi och skogsindustriernas teknologi. Matematikens dominerande plats i en på maskinindustrien inriktad undervisning har troligen ingen motsvarighet i detta fall. Miljön för en på skogsindustrierna inriktad teknisk-ekonomisk högskola är i Härnösand lika självfallen som Linköpings för ett maskinteknologiskt program.

På sätt och vis är ett samarbete mellan teknisk och ekonomisk utbildning mer naturlig i Lund än i Linköping och Härnösand, eftersom det i Lund genom den s. k. ekonomiska fakulteten (Sydsvenska handelshögskolan) och den nya tekniska högskolan finnes alla förutsättningar för organiserat samarbete. Universitetsutredningen och ecklesiastikministern har emellertid icke med ett ord antytt en sådan möjlighet. Förf. föreslog för tjugu år sedan, att ämnet företagsekonomi borde ingå med en kurs i statsvetenskaplig examen och att en biträdande lärare i ämnet borde tillföras vardera statsuniversitetet.⁶ År 1945 tillsattes av Malmö stadsfullmäktige en kommitté med uppdrag att utreda möjligheterna att i Malmö inrätta rikets tredje handelshögskola. Universitetsutredningen tog i sitt näst sista betänkande upp denna fråga och betonade så starkt civilekonomutbildningens vikt, att man fick uppfattningen att ordet samhällsvetenskap särskilt avsåg ämnet företagsekonomi.⁷ I sitt sista betänkande har utredningen i stort sett tillämpat en mer logisk nomenklatur men säregna återfall i det tidigare skrivsättet förekommer.⁸ Man kan nu räkna

⁶ Johan Åkerman: »Företagsekonomien i statsvetenskaplig examen», *Ekonomien* 1943.

⁷ 1955 års universitetsutredning VI: »Universitet och högskolor i 1960-talets samhälle. Riktlinjer och förslag till utbyggnad» (SOU 1959:45). Jfr förf:s »Samhällsvetenskap och affärsekonomi», *Ekonomisk Tidskrift* 1960.

⁸ Utredningen säger s. 109/110: »Under sådana omständigheter ter det sig ...

med att det i Lund blir en samhällsvetenskaplig och företagsvetenskaplig fakultet, uppdelad i två sektioner: den samhällsvetenskapliga och den företagsvetenskapliga, sistnämnda identisk med nuvarande »ekonomiska fakultet» och i görligaste mån med handelshögskolorna i Stockholm och Göteborg. I motsats till utredningen kan man vidare förutse, att det i Uppsala och Stockholm kommer att inrättas samhällsvetenskapliga — *ej* samhälls- och företagsvetenskapliga — fakulteter, ty vederbörande kommer säkerligen icke att låta professuren (lärarebefattningen) i företagsekonomi, som är en av nio i Stockholm och en av tolv i Uppsala, bestämma fakultetens namn.

Det är tydligt, att det i Lund först senare kan bli frågan om en teknisk-ekonomisk högskola. Det närmaste målet bör vara ett samarbete mellan den tekniska högskolan i Lund och den företagsvetenskapliga sektionen vid universitetet i Lund. Vid den tekniska högskolan i Lund förutses inrättandet av en professur i industriell organisation samt ett lektorat i industriekonomi. Man bör i detta sammanhang beakta, att den »ekonomiska fakulteten» blivit i alltför hög grad inriktad på redovisning och distribution, en omständighet som sammanhänger med »den ekonomiska fakultetens» brådstörtade tillkomst.

Även i andra avseenden är förutsättningarna för en teknisk-ekonomisk högskola måhända mindre gynnsamma i Lund än i Linköping och Härnösand. Den skånska industrien är mycket mer mångsidig än den i Östergötland och i Ådalen: skeppsbyggeri, livsmedelsindustri, cementfabriker, maskinindustri, textil, pappersindustri, kemisk industri, gummifabriker — Skåne saknar stålverk, men i övrigt är de flesta industrier representerade. En klar inriktning på *en* industriell sektor är utesluten. Men den tekniska högskolan är icke desto mindre ett nödvändigt komplement till den företagsvetenskapliga sektionen, emedan sistnämnda i viss mån kommit att bortse från de industriella problemen.

såsom den mest praktiska lösningen att vid vart och ett av universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Stockholm upprätta *en* fakultet eller sektion för de samhällsvetenskapliga ämnena med uppgift att ansvara för samtliga där förekommande samhällsvetenskapliga utbildningslinjer. En sådan lösning innebär för Lunds universitets vidkommande, att den nybildade ekonomiska fakulteten där utvidgas och ges ansvar för annan samhällsvetenskaplig utbildning än civilekonomutbildning.» Om fakulteten benämnes »samhälls- och företagsvetenskaplig fakultet» är det absolut ologiskt att, som utredningen, tala om företagsvetenskaplig utbildning som »annan samhällsvetenskaplig utbildning». Men denna inkonsekvens beror på att utredningen *ej* från början sökt genomtänka förhållandet mellan utbildningen av civilekonomer och av *politices* magistrar.

Det kan alltså sägas att teknisk-ekonomiska högskolor i Linköping och Härnösand med inriktning på maskin- resp. skogsindustri förefaller synnerligen önskvärda, samt att ett samarbete mellan den tekniska högskolan i Lund och den företagsvetenskapliga sektionen (nuv. »ekonomiska fakulteten») vid universitetet där är nödvändig — icke minst därför att en modern handelshögskola i hög grad måste beakta industriens problem.

PARTIFÖRSKJUTNINGAR SOM TILLVÄXTPROCESSER

Av Professor GÖSTA CARLSSON, Lund

Undersökningens program. I det följande kommer några politiska förändringsprocesser som utspelat sig i Sverige under 1900-talet att behandlas. I främsta rummet gäller det arbetarpartiernas, framförallt det socialdemokratiska partiets frammarsch; i mindre utsträckning kommer Bondeförbundets¹ utveckling att uppmärksammas. Detta studium kan beskrivas som politiskt-sociologiskt; lika gärna kan man säga att det är partiförskjutningarnas statistik, ekonomi och politik som kommer att sysselsätta oss, och i en viss mening mera deras statistik och ekonomi än deras politik. Författaren har kommit att intressera sig för möjligheten att jämförande analysera sociala trender och tillväxtförlopp som vilar på individuella beslut, och det är hans förhoppning att senare kunna sätta in de nu aktuella politiska opinionsförskjutningarna i ett allmännare perspektiv där också andra tillväxt- eller spridningsförlopp, exempelvis på familjelivets område, får plats. Denna vidare orientering kommer endast antydningssvis till synes i föreliggande uppsats.

Tyvärr går det inte att undvara en tämligen komplicerad och för många läsare säkerligen främmande statistisk metod; på de viktigaste punkterna lämnas dock sammanfattningar och förklaring på vanligt språk.

Undersökningens syfte kan i korthet redovisas under följande punkter:

- 1) Under perioden 1911—1940 steg andelen röstande på arbetarpartierna med få avbrott. Till detta kan ha bidragit dels sociala förskjutningar inom valmanskåren med följd att arbetarpartiernas röstunderlag växte, dels en opinionsförskjutning eller spridning av en ny idé *inom* vissa samhällsklasser och yrkesgrupper.

¹ Denna beteckning kommer konsekvent att användas då alla data hänför sig till tiden före partiets namnbyte.

Hur mycket har den ena och hur mycket har den andra faktorn betytt för den totala utvecklingen?

- 2) Intervjuundersökningar från 1950-talet, och allmänpolitisk erfarenhet tillåter oss att göra vissa antaganden om andelen röster för arbetarpartierna inom olika samhällsklasser, men lämnar en osäkerhetsmarginal. Kan alternativa möjligheter inom osäkerhetszonen prövas med hjälp av tidsserierna och den regionala variationen, och hur utfaller provet?
- 3) Reagerade olika samhällsgrupper med varierande »tröghet» på de nya politiska impulserna så att tidsförskjutningar, eftersläpningar, uppstod, och vilka iakttagelser kan göras rörande ordningsföljden och eftersläpningarnas storlek?
- 4) Hur utvecklar sig den »regionala restvariation» som ej kan återföras till skillnader i yrkessammansättning mellan valkretsarna, och vad kan den bero på?
- 5) Hur kan man allmänt karakterisera den studerade processen bedömd som ett exempel på social förändring och attitydförändring? I detta sammanhang bör också den elementära frågan om förändringshastighet och processens totala tidsram tas upp.

För perioden 1911—1948 ger den svenska valstatistiken² forskaren relativt goda möjligheter att för riksdagsmannavalen undersöka samspelet mellan partifördelning och väljarkårens sociala sammansättning. Röstfördelningen är tillgänglig för små geografiska enheter, valdistrikt, och yrkesfördelningen enligt ett tämligen detaljerat schema för valkretsar, både bland röstberättigade och i valet deltagande. Det bör tilläggas att utsikterna blir betydligt sämre från 1950-talets början genom att statistiken lagts om; det kommer inte att bli möjligt att genomföra samma analys för det senaste decenniet. Före 1911 lägger både ofullständig redovisning och den starkt begränsade rösträtten hinder i vägen.

Det kan inte sägas att svenska samhällsforskare till övermått öst ur det rikt flödande materialet, men de har inte heller gått det helt förbi. Som en pionjärinsats kan nämnas en artikel av Olsson³ i denna tidskrift, och valstatistikens data utnyttjades av Tingsten⁴ i ett på 1930-talet utgivet arbete. Den rumsliga variationen har från

² Sveriges Officiella Statistik, Allmänna val.

³ J. Olsson, »Den politiska partifördelningen inom de olika sociala klasserna i Sverige», Statsvetenskaplig Tidskrift, 1923, s. 115—139.

⁴ H. Tingsten, »Political Behaviour» (Stockholm Economic Studies, No 7; London, King, 1937).

olika utgångspunkter angripits i undersökningar av Lågnert,⁵ och Rydenfelt⁶ och senast av Janson.⁷ Den sistnämnde har i en litteraturförteckning sammanställt viktiga svenska och utländska studier på området, och till denna hänvisas den intresserade för ytterligare bibliografisk information.

Jansons empiriska analys av röstfördelningens geografiska variation — den för honom viktiga frågan om mandatfördelningen kommer här alldeles att förbigås — är av samma allmänna typ som den som kommer att läggas fram i det följande. Framförallt det till punkterna 2) och 4) samlade materialet kan sägas ansluta sig till och komplettera Jansons resultat. Han har inte haft anledning gå in på de under 1), 3) och 5) sammanfattade problemen i större utsträckning. Sakligt skiljer sig den här redovisade undersökningen från Jansons framförallt genom att utvecklingen i tiden här blir en huvudsak; läsaren skall strax finna att detta är en utvidgning som måste köpas till priset av vissa approximationer och dem åtföljande osäkerhet. På det tekniska planet avviker den efterföljande analysen därigenom att en kombination av minsta-kvadratmetod och modeller, som är apriori i förhållande till siffermaterialet, har använts.

Efter denna preliminära översikt kommer de olika frågorna att tas upp, huvudsakligen i samma ordning som de nyss nämnts. Dessförinnan måste dock grunden läggas med en redogörelse för vissa grupperingsregler.

Röstandel och yrkesklassifikation. Undersökningens »beroende» variabel är andelen (procentalet) röster på arbetarpartier, d. v. s. i samtliga val det socialdemokratiska arbetarpartiet, och från och med 1917 de vänstersocialistiska och kommunistiska partier som uppträtt under något skiftande beteckningar. I vissa avsnitt kommer också andelen röster för Bondeförbundet, däri inkluderat Jordbrukarnas Riksförbund, att användas för en parallell analys.

För studiet av den regionala variationen används de från 1920-talet tillämpade 28 valkretsarna; tidigare mindre valkretsar har slagits samman så att identisk indelning erhållits.

På sätt som senare kommer att anges har yrkesfördelningen, i

⁵ F. Lågnert, »Valmanskåren på Skånes landsbygd» (Lund, Gleerupska Univ.bokh., 1952).

⁶ S. Rydenfelt, »Kommunismen i Sverige» (Lund, Gleerupska Univ.bokh., 1954).

⁷ C.-G. Janson, »Mandattdelning och regional röstfördelning» (Stockholm, 1961).

riket i sin helhet och i enskilda valkretsar, begagnats som en av de huvudsakliga förklaringarna till variationer i röstandel. Valstatistikens mera detaljerade indelning har reducerats så att sex yrkesgrupper har hållits isär:

- 1) *Överklass, övre medelklass*, socialgrupp I enligt den från 1924 tillämpade snävare avgränsningen.
- 2) *Medelklass, företagare*. Innesluter företagarna i socialgrupp II jämte vissa mindre grupper.
- 3) *Medelklass, tjänstemän*. Omfattar stats- och privatanställda tjänstemän i socialgrupp II.
- 4) *Medelklass, jordbrukare*. Omfattar bönder och arrendatorer samt hemmasöner.
- 5) *Industriarbetare*. Hit har också förts tjänstemän i socialgrupp III.
- 6) *Jordbruksarbetare*.

Från och med 1924 har indelningen kunnat göras genom direkt sammanslagning i de publicerade tabellerna. För valen 1911, 1914, 1917, 1920 och 1921 är läget mer komplicerat; i början på 1920-talet ändrades klassifikationssystemet på flera punkter och i de tidigare valens yrkesfördelningar har vissa korrigeringar måst göras med hjälp av proportionering.

Följande grupper är berörda:

- 1) *Kontorspersonal, verkmästare, m. m.* Dessa fördes tidigare till socialgrupp I. En reduktion har skett med hjälp av relationen kontorspersonal, verkmästare/tjänstemän i socialgrupp I år 1924.
- 2) På liknande sätt gjordes år 1924 en uppdelning av *statstjänstemän* (»av lägre grad») och en del överfördes till socialgrupp III. En analog korrektion har gjorts här.
- 3) Gruppen *hemmasöner* fördes 1921 till socialgrupp II som en separat undergrupp; den var tidigare redovisad tillsammans med drängar i socialgrupp III. Korrektionen har här varit besvärligare, den har byggt på relationen hemmasöner/bönder.

I slutet av 1930-talet flyttades den svåravgränsade gruppen skogsarbetare över till jordbruksarbetarna. För denna ändring har ingen korrektion varit möjlig.

Att kontinuitetsbrotten skapar svårigheter torde efter detta stå klart. Korrektionerna kan inte antas vara perfekta utan bygger på i viss mån osäkra skattningar och förmodanden men betydelsen av de fel som härigenom uppstår bör inte överskattas, endast en liten andel av väljarkåren är berörd. Allvarligast torde felen kunna bli för tjänstemannagruppen. I detta sammanhang bör man hålla i minnet att yrkesindelningen i sin helhet i många fall vilar på osäkra upp-

Tabell 1. *Yrkesfördelning av röstande i andrakammarval.*
Procentuella fördelningar.

År	Överklass Övre med- delklass	Medel- klass Före- tagare	Medel- klass Tjänste- män	Medel- klass Jord- brukare	Industri- arbetare	Jord- bruks- arbetare	Totalt
1911	5,8	12,3	5,7	33,7	31,1	11,4	100,0
1914	6,1	12,9	5,7	31,9	32,0	11,3	99,9
1917	5,8	10,0	5,8	31,9	33,0	13,5	100,0
1920	6,7	9,4	6,6	31,7	34,3	11,3	100,0
1921	6,3	9,9	7,4	24,5	40,5	11,3	99,9
1924	7,0	9,7	8,5	22,9	41,3	10,6	100,0
1928	5,6	9,4	9,0	23,1	42,4	10,5	100,0
1936	5,3	10,1	9,9	20,4	42,5	11,7	99,9
1940	5,5	10,1	11,3	18,4	44,6	10,1	100,0

gifter och aldrig kan bli exakt. Att det inte är några »rena» och i sociologisk mening höggradigt homogena kategorier som nyss räknats upp är under alla förhållanden klart och bör hållas i minnet.

Det bör slutligen påpekas att inga yrkesdata är tillgängliga för valet 1932; som ett led i en aktiv konjunkturpolitik slopades yrkesbearbetningen detta år.

I tabell 1 redovisas, för hela riket, fördelningen av de *i valet deltagande* på de sex kategorierna för samtliga val 1911—1940 med undantag av urtima valet 1914 och valet 1932.

Röstfördelning inom yrkesgrupper. Kalkyler över väljarkårens yrkes- eller klassmässiga sammansättning har en funktion att fylla endast om de kan kombineras med värden för de olika gruppernas partisympatier och röstning. Två vägar står här öppna. Den första innebär att de sökta värdena bestäms ur det statistiska huvudmaterialet, i praktiken uppgifter över olika distrikts eller regioners sociala sammansättning och samtidiga partifördelning. Om yrkesfördelningen vid en given tidpunkt och för en bestämd valkrets analogt med tabellen ovan anges av proportionerna n_1, n_2, \dots, n_6 , med summan 1, och den observerade röstandelen för det parti eller den partigrupp undersökningen avser är R , gäller det att bestämma sex konstanter k_1, k_2, \dots, k_6 , så att skillnaden mellan väntat och observerat röstetal blir så liten som möjligt. Den väntade röstandelen, Q , kan erhållas ur uttrycket

$$(1) \quad Q = n_1 k_1 + n_2 k_2 + \dots + n_6 k_6$$

Väntad och observerad röstandel kommer i allmänhet ej att exakt stämma överens, ett fel (e) uppstår, som kvadrerat och summerat över alla valkretsar ger ett uttryck för hur god eller dålig anpassningen är. Vi får för varje valkrets

$$(2) \quad e = R - Q = R - n_1 k_1 - \dots - n_6 k_6$$

och totalt

$$(3) \quad \sigma_e^2 = \frac{1}{m} \sum e^2$$

där m anger antalet valkretsar. Med den multipla regressionsanalysens metoder kan värdet på parametrarna k bestämmas så att σ_e^2 får ett minimum. Följaktligen kan de »bästa» värdena uppsökas med hjälp av en statistisk rutin som utesluter subjektiva skattningar och godtycke. Att följa denna väg för emellertid med sig en del nackdelar. Den minst vägande invändningen är att man tvingas skära ner antalet yrkeskategorier, räknearbetet blir annars överväldigande. Värre är att anpassningen till data kan sägas bli alltför god; även med ett mindre antal konstanter än 6 och ett något större antal observationer än 28 får man i allmänhet en »överanpassning» som innebär att en del av slumpvariationerna utnyttjats och höjt korrelationen mellan väntat och observerat värde. Tillämpas de funna konstanterna (regressionskoefficienterna) på ett nytt material blir sambandet i allmänhet sämre. Slutligen är det svårt att tolka eller identifiera regressionskoefficienterna. I enlighet med den grundläggande tankegång som nyss antytts vill vi helst se dem som direkta uttryck för partiets anslutning i skilda yrkesgrupper, så att exempelvis k_1 , är proportionen röstande för partiet i yrkesgrupp 1, ett tal som uppenbarligen måste ligga mellan 0 och 1 (0 och 100 %). Bestämda på sedvanligt sätt kommer emellertid regressionskoefficienterna ibland att ligga utanför dessa gränser, vi får värden över 1 eller under 0 (negativa)⁸ som följaktligen inte kan identifieras med sannolikheter eller proportioner enligt den ursprungliga tanken.

Svårigheten sammanhänger med de ekologiska (geografiska) korrelationernas oklara och skenbart nyckfulla karaktär, och den kan förmodligen inte helt avlägsnas med någon känd metod. Det har dock syntts försvarligt att pröva en väg som åtminstone inte gör problemet lika akut. Följaktligen har de sex parametrarna k_1, \dots, k_6 , andelen röstande på arbetarpartierna i de sex yrkesgrupperna, be-

⁸ Se exempelvis C.-G. Janson, a. a., s. 181—184.

Tabell 2. *Alternativ för andel arbetarpartiröster.*
Procent.

Yrkesgrupp	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5	Alt. 6 (1911)	Alt. 7 (1924)
Överklass, övre medelklass	10	10	10	10	10	—	—
Medelklass, företagare	25	10	40	45	30	10	40
Medelklass, tjänstemän	50	35	60	65	50	10	60
Medelklass, jordbrukare	15	25	10	20	30	—	—
Industriarbetare	90	90	90	80	80	85	90
Jordbruksarbetare	55	70	40	55	70	—	—

stämmts med hjälp av andra data än dem undersökningen i övrigt bygger på. Några intervjuundersökningar⁹ ger ledtrådar för 1950-talet, med denna utgångspunkt har fem huvudalternativ byggts upp (alternativ 1—5) och två varianter (alternativ 6 och 7) med mera speciell tillämpning. Alternativen finns redovisade i tabell 2. De är alla (utom 6 och 7) avstämda så att de med ett obetydligt avrundningsfel ger samma väntade andel arbetarröster för landet i sin helhet som det observerade röstetalet för valet 1940. Alla förutsätter, som rimligt är, ett mycket starkt stöd för arbetarpartierna inom industriarbetargruppen. I andra avseenden skiljer de sig åt en del, alternativ 2 är exempelvis mera »jordbruksbetonat» och alternativ 3 ger relativt höga värden för stadsnäringarnas tjänstemän och företagare. Säkerligen är inget av dem helt i överensstämmelse med det verkliga läget år 1940, å andra sidan bör de någorlunda täcka området för möjliga, inte påtagligt osannolika antaganden om olika gruppers förhållningssätt till framförallt det socialdemokratiska arbetarpartiet.

⁹ Se Sveriges Officiella Statistik, Riksdagsmannavalen 1959—60, vol. II, s. 56. Undersökningen utförd av Statistiska centralbyråns utredningsinstitut i samarbete med Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Jmf. också G. Carlsson, »Samhällsklasser och social rörlighet», i E. Dahlström (red.), »Svensk samhällsstruktur i sociologisk belysning» (Stockholm, Svenska Bokförlaget, 1959), s. 377. Data insamlade av Svenska Institutet för Opinionsundersökningar.

I fortsättningen kommer de nyss presenterade formlerna (1), (2) och (3) att användas med de i tabell 2 angivna alternativa uppsättningar värden k_1, \dots, k_6 . Storleken på σ^2 ger åtminstone en anvisning hur väl ett givet alternativ ansluter sig till data, och vilket eller vilka av dem som förefaller mer troliga än resten. Innan vi övergår till denna prövning, som svarar mot punkt 2) i den inledande översikten är det emellertid möjligt att besvara den under punkt 1) upptagna frågan.

Frågan om tillväxtfaktorerna. Arbetarpartiernas andel av väljarkåren steg från 28,5 % år 1911 till 58,0 % år 1940, något mer än en fördubbling. För utvecklingen kan tre förklaringar anföras. Om de till en början formuleras i en extrem och varandra uteslutande form innebär den första att stegringen helt kan tillskrivas den ändrade sammansättningen av väljarkåren. Inom varje yrkesgrupp och samhällsklass förblev proportionen röstande på arbetarpartierna ungefär konstant efter 1911, givetvis med starka variationer mellan yrkesgrupperna. Genom den allmänna ekonomiska utvecklingen kommer grupper där arbetarpartierna är starkt förankrade att öka, eller öka mer än andra grupper; arbetarpartiernas väljarunderlag breddas. Deras långsiktiga framgång kan betecknas som ett fall av *betingad tillväxt*, en tillväxt som i en påtaglig och mekanisk mening är styrd av arbetsmarknadens förändringar och den ändrade yrkesfördelningen.

De två andra förklaringarna kan betecknas som varianter av samma grundantagande, antagandet att frammarschen representerar en *idé- eller impulspridning* inom de olika yrkesgrupperna, så att proportionen röstande på arbetarpartierna stiger också om vi håller oss till en enskild yrkesgrupp, eller den stiger inom vissa av de enskilda yrkesgrupperna. I den ena varianten av detta grundantagande förutsätts att utvecklingen i stort löper parallellt inom de olika grupperna. I början av perioden är det visserligen betydande skillnader mellan dem, men skillnaderna är av den riktning och storleksordning som svarar mot de mer eller mindre permanenta differenserna i »mottaglighet», representerade exempelvis av 1940- eller 1950-talets data. Denna första variant är en impulspridningsmodell utan eftersläpningar. I den andra varianten införes eftersläpningar, det förutsätts att vissa grupper i början av perioden sackade efter utvecklingen, deras andel arbetarpartiröster är liten också om hänsyn tas till deras långsiktiga eller slutgiltiga mottaglighet.

I detta avsnitt kommer endast avvägningen mellan de båda huvudlinjerna, betingad tillväxt i nyss angiven betydelse, och idé- eller impulsspridning, att diskuteras. Frågan om eftersläpningar tas upp i ett senare avsnitt.

Att det måste finnas ett element av *betingad tillväxt* i den studerade processen är tämligen klart utan invecklade kalkyler, industriarbetarna har ökat i antal och jordbrukarna minskat under perioden 1911—1940, vilket också framgår av tabell 1. En teori som exklusivt bygger på impulsspridning har följaktligen inte mycket sannolikhet för sig men denna senare faktor kan ha medverkat; frågan blir i vilken proportion den ena eller den andra mekanismen är ansvarig för totalresultatet.

Försök att göra denna bedömning tycks inte förekomma ofta i litteraturen, de som finns är av förståeliga skäl relativt allmänt utformade. Enligt Tingsten¹⁰ blev socialdemokratien under tiden mellan 1890-talets slut och första världskriget företrädare för huvuddelen av arbetarklassen och en del av de fattiga jordbrukarna. Framgångarna efter 1920 tillskrivs utan närmare avvägning både yrkesförskjutningarna inom väljarkåren och spridning till nya grupper, särskilt lantarbetarna.

En egentlig beräkning måste bygga på yrkesfördelningen och dess förändringar enligt tabell 1, antagande om de olika gruppernas röstning enligt tabell 2, samt den observerade röstandelen för arbetarpartierna. Om R , k_1, \dots, k_6 , samt n_1, \dots, n_6 såsom förut betecknar observerad röstandel, röstandel i de enskilda yrkesgrupperna samt yrkesgruppernas relativa storlek vid ett visst valtillfälle, kan en mättnadsnivå S definieras med hjälp av uttrycket

$$(4) \quad S = n_1 k_1 + \dots + n_6 k_6$$

För 1940 års val ligger S mycket nära R (observerad röstandel); värdena på k är så bestämda. För tidigare val är detta ej fallet, men vi får full identitet (för rikssiffrorna) genom att föra in en storhet P , varierande från val till val med i stort sett stigande värden fram till 1940, då $P = 1$ (eller 100 %).

$$(5) \quad R = P(n_1 k_1 + n_6 k_6) = PS.$$

S kan också betraktas som ett mått på antalet »potentiella» röster för det studerade partiet eller partiblocket; P anger i vilken grad de

¹⁰ H. Tingsten, »Den svenska socialdemokratins idéutveckling», vol. 1 (Stockholm, Tiden, 1941), s. 197—198, 286.

potentiella rösterna också i det aktuella fallet tillfallit partiet, eller P kan tolkas som ett uttryck för impulsspridningen inom de grupper som genom sitt sociala läge överhuvud är mottagliga för partiets budskap. Vid antagande av lika spridning inom de olika grupperna blir P det gemensamma spridningsvärdet, vid antagande av eftersläpningar är P ett vägt medeltal¹¹ av de värden som gäller enskilda grupper. Mättnadsnivån S betyder att en gräns är satt för partiets utveckling genom impulsspridning; det är självklart att denna gräns inte är evig och orubblig, den kan ändras genom att vissa yrkesgrupper prövar om sin inställning till partiet. I detta fall har det varit naturligt att sätta mättnadsgränsen vid den nivå som motsvarar arbetarpartiernas hittillsvarande kulminationspunkt år 1940 och som uppnåddes efter en på det hela taget mycket jämn och trendbetonad utveckling.

I figur 1 återges förloppet av R (observerad röstandel), S enligt tre av de i tabell 2 upptagna alternativen samt till dessa hörande kurvor för P , bestämda med hjälp av (5) ur värdena för R och S . Kurvan för R är framdragen till 1940-talets slut.

I tabell 3 återfinns de mot kurvorna svarande värdena och dessutom de som följer ur alternativen 2 och 4.

Den uppgift som skulle lösas kan nu formuleras så att ökningen i avseende på R (den observerade röstandelen arbetarpartiröster), skall delas upp på två komponenter, en som beror av ökningen av S (mättnadsnivån) och en som beror av ökningen av P (spridningen av den nya idéen eller impulsen).

Om värden som hänför sig till 1911 ges index 0 och de som hänför sig till 1940 index 1 får vi med hjälp av (5)

$$(6) \quad R_1 - R_0 = \bar{S}(P_1 - P_0) + \bar{P}(S_1 - S_0)$$

där \bar{S} och \bar{P} betecknar medeltalen av S_1 och S_0 , respektive P_1 och P_0 .¹²

Den totala ökningen av observerat röstetal kan följaktligen ses som en vägd summa av de två storheternas S och P ökning, vikten är det centrala värdet för den andra komponenten. Vardera termen representerar den ökning i röstandelen som skulle ha uppkommit om den ena faktorn varierat under perioden men ej den andra. I fortsättningen kommer de två termerna till höger om likhetstecknet

¹¹ Med produkterna $n_1 k_1, \dots, n_6 k_6$ som vikter.

¹² Ekvationen (6) svarar mot differentialekvationen

$$dR/dt = SdP/dt + PdS/dt$$

vid oändligt korta tidsintervall.

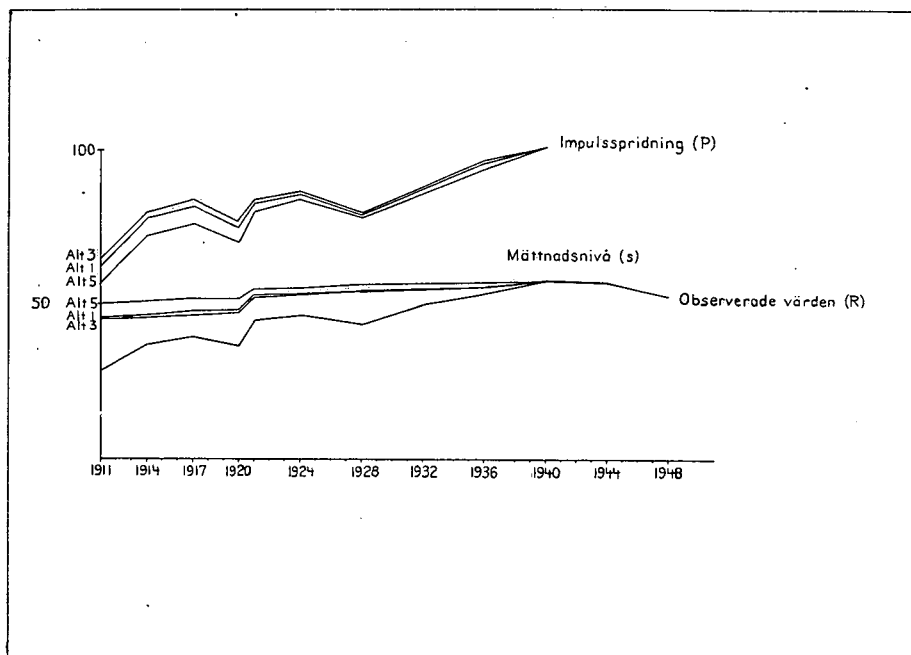


Fig. 1. Observerade värden, mättnadsnivå samt mått på impulsspridning för andelen arbetarpartiröster.

Tabell 3. Observerade värden, mättnadsnivå samt mått på impulsspridning enligt samtliga alternativ för andelen arbetarpartiröster i skilda yrkesgrupper. Samtliga värden procent.

År	Obs. röstandel (R)	Mättnadsnivå (S)					Impulsspridning (P)				
		Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
1911	28,5	45,8	48,2	44,8	47,7	50,1	62	59	64	60	57
1914 h.	36,4	46,5	48,6	45,7	48,3	50,4	78	75	80	75	72
1917	39,2	47,9	50,7	46,4	49,1	51,9	82	77	84	80	76
1920	36,1	48,2	50,6	47,0	49,2	51,7	75	71	77	73	70
1921	44,2	53,1	54,7	52,5	53,4	55,0	83	81	84	83	80
1924	46,2	53,8	55,0	53,4	54,0	55,2	86	84	87	86	84
1928	43,5	54,8	55,9	54,4	55,0	56,1	79	78	80	79	78
1932	50,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1936	53,6	55,7	56,5	55,5	56,0	56,8	96	95	97	96	94
1940	58,0	57,2	57,3	57,4	57,4	57,5	101	101	101	101	101

i (6) att användas som mått på betydelsen av impulsspridningen respektive mätnadsnivåns förändringar (betingade av förskjutningar i väljarkårens yrkessammansättning).

Utfallet av denna kalkyl enligt tre av de fem alternativen blir:

	Alt. 1	Alt. 3	Alt. 5
Total skillnad 1940—1911 i observerad röstandel. $R_1 - R_0$.	29,5 %	29,5 %	29,5 %
Skillnad på grund av impulsspridning. $\bar{S}(P_1 - P_0)$.	19,6 %	18,5 %	23,3 %
Skillnad på grund av ändrad yrkesstruktur. $P(S_1 - S_0)$.	9,9 %	11,0 %	6,2 %

Resultatet kan sammanfattas så att *impulsspridningen* svarar för $\frac{2}{3} - \frac{3}{4}$ av den totala utvecklingen. Det exakta värdet är beroende på valet av antaganden om de enskilda yrkesgruppernas röstning, men inom ramen för de fem givna alternativen påverkas det inte alltför starkt. De som redovisats ovan representerar extremer i förhållande till varandra, det kan tilläggas att den senare analysen kommer att ge starkare stöd åt alternativen 1 och 3 än åt 5. Det torde därför vara försvarligt att i första hand bygga på de två första värdena.

Kurvan för S , mätnadsnivån eller röstpotentialen, stiger praktiskt taget utan avbrott, men bortsett från ett språng 1921 efter reformen av rösträttsreglerna löper den ganska flackt jämfört med den observerade röstandelen och kurvan för P .

Yrkesförskjutningarnas relativt begränsade roll får väl sägas vara överraskande, i varje fall hade författaren väntat sig att de skulle haft en starkare effekt. Det ligger nära till hands att fråga om proportionerna är annorlunda i början och slutet av perioden 1911—1940. Man kunde föreställa sig en tidigare fas av stark impulsspridning, ett »innovationsskede» förslagsvis avslutat på 1920-talet, och ett senare skede av tillväxt styrd av yrkesförskjutningarna. Redan en blick på kurvorna i fig. 1 säger att en sådan uppfattning knappast kan vara riktig, och intrycket bekräftas av direkta beräkningar. Ekvationen (6) kan givetvis tillämpas också på kortare perioder, och vi kan fördela den totala förändringen under dessa på de två komponenterna. Gör man det, med valet 1924 som skiljelinje, blir resultatet:

	1911—1924	1924—1940
Total skillnad i observerad röstandel	17,7 %	11,8 %
Skillnad på grund av impulsspridning, alt. 1	11,9 %	7,8 %
Dito alt. 3	11,3 %	7,2 %

Oavsett om alternativ 1 eller 3 används blir resultatet att impuls-spridningens andel av totalutvecklingen är ungefär densamma under den tidigare och den senare perioden. Vilken förklaring vi än vill ge arbetarpartiernas tillväxt måste den ge plats för ett starkt inslag av idé- eller impuls-spridning *inom* samhällsklasser också under senare delen av 1920-talet och 1930-talet.

Med dessa resultat är den uppgift löst som upptogs som punkt 1) i inledningen. Ytterligare några reflektioner må dock vara tillåtna i detta sammanhang.

Den använda metoden innebär att en faktor eller komponent, arbetsmarknadens förändringar, isoleras och att den därför kan elimineras ur bilden om så önskas, och att en restfaktor kan räknas fram som fått beteckningen impuls-spridning. Härav följer naturligtvis inte att impuls-spridningen är en i förhållande till den allmänna samhällsutvecklingen oberoende process; det finns ingen matematisk eller statistisk rutin för att isolera ett fenomen från dess allmänna sociala och ekonomiska miljö. Som försvar för det tillämpade betraktelsesättet kan anföras, dels att arbetarpartiernas uppkomst och frammarsch utan tvivel representerade en ny idé och ett nytt beteende, dels att förloppet varit förhållandevis jämnt och trendbetonat. Det avgörande kriteriet är som vanligt metodens förmåga att på längre sikt skapa en enkel och enhetlig bild av många olika tillväxt-förlopp, politiska och icke-politiska.

Det är troligt att impuls-spridningen, representerad av storheten P och dess förändringar, i sin tur bör upplösas i två eller möjligen flera delar. Trots kontinuiteten förekommer det bakslag, 1920 och 1928, som inte otvunget går att pressa in i en spridningsteori. En möjlighet är att dela upp P i en systematisk del (X) och en »tillfällig» (U), och antaga eller visa att den systematiska delen är en funktion av tiden. Vi får

$$(7) \quad P = X + U = f(t) + U.$$

Om $f(t)$ inte går att bestämma kan vi pröva en empirisk utjämning som ger en trend från vilken de tillfälliga avvikelserna räknas. Dessa behöver inte betraktas som den blinda slumpens verk; politiska konjunkturen, dagshändelser och speciella inslag i det ena eller andra partiets valpropaganda kan anföras som förklaringar. Det ligger i trend- och spridningsanalysens natur att den bortser från det dags-politiska och de kortsiktiga orsaksmekanismerna. Om U varierar kraftigt i förhållande till X , så att ett partis röstandel varierar från

val till val utan påtaglig långsiktig tendens, förlorar den här använda metodiken en god del av sitt berättigande.

Den fortsatta utvecklingen under 1940-talet faller utanför området för denna undersökning och kommer inte att behandlas i fortsättningen. Tillämpas de fem alternativen (med obetydliga modifieringar beroende på nya förändringar i yrkesgrupperingen) visar storheten S , mättnadsnivån eller röstpoteentialen, ganska ringa utveckling mellan 1940 och 1948. De olika alternativen ger något skiljaktiga resultat, men 20- och 30-talens jämna utveckling tycks vara över. Siffrorna ger anledning att vänta en stationär andel arbetarpartiröster, men inte den tillbakagång som faktiskt inträffade.

Kort sammanfattad har denna del av undersökningen gett följande resultat. Arbetarpartierna (representerade av det socialdemokratiska partiet) hade redan 1911 vunnit över hälften av de grupper som mera långsiktigt bedömt var mottagliga för deras politiska budskap, men utvecklingen mellan 1911 och 1940 är det oaktat till en större del betingad av fortsatt idé- och impulsspridning inom yrkesgrupper och samhällsklasser och endast till en mindre del av ändringar i väljarkårens fördelning mellan yrkesgrupper eller klasser. Denna slutsats gäller även perioden efter 1920-talets mitt. Om slutsatsen formuleras så allmänt är vi inte beroende av att göra ett val mellan de alternativa antaganden om arbetarpartiernas rekrytering som tidigare redovisats, men en jämförande prövning av dem bör det oaktat ske. Det är fortfarande en ouppklarad fråga om utvecklingen skedde parallellt i olika samhällsklasser, eller med utpräglade tidsförskjutningar, och det är bland annat för dennas besvarande alternativen bör granskas närmare.

Kalkylens fullständigande: Valdeltagandet. Det bör på nytt understrykas att alla slutsatser hittills, och de allra flesta i fortsättningen, grundar sig på yrkesfördelningen bland *de röstande*. Detta kan ha till följd att en förändring som i realiteten är i hög grad politisk kommer att uppträda som ekonomisk, som en variation i S snarare än P enligt ekvation (5). Framgångar eller motgångar för ett parti kan yttra sig huvudsakligen i att de i större eller mindre utsträckning än normalt får fram sina sympatisörer, eller de yrkesgrupper där partiet är starkast förankrat, till valurnorna; bland de röstande kan till äventyrs partisympatierna bli ungefär lika fördelade som förut inom var och en av de skilda klasserna eller yrkesgrupperna.

Förändringarna i valdeltagande kommer att yttra sig som förskjutningar i yrkesgruppernas relativa storlek bland de röstande.

Det är fullt möjligt att ta hänsyn till valdeltagandet, metoden kommer att skisseras i det följande men kommer endast att tillämpas i begränsad skala på grund av det merarbete den förutsätter. Låt m_1, m_2, \dots, m_6 ange de sex yrkesgruppernas relativa storlek bland alla röstberättigade, summan av de sex värdena är följaktligen 1. Låt vidare w_1, \dots, w_6 beteckna valdeltagandet i respektive grupp, d. v. s.

$w_1 =$ antal röstande i grupp 1 / antal röstberättigade i grupp 1.

Det totala valdeltagandet i hela befolkningen av röstberättigade betecknas analogt med w_T . Med hjälp av de införda variablerna kan en ny storhet v_1, \dots definieras:

$$(8) \quad v_1 = w_1/w_T; \quad v_2 = w_2/w_T; \quad \text{o. s. v.}$$

De nya värdena $v_1 \dots$ anger följaktligen en grupps valdeltagande i förhållande till det totala valdeltagandet. Ett värde under 1 visar ett undergenomsnittligt valdeltagande inom gruppen, ett värde över 1 visar ett valdeltagande över genomsnittet. Vidare följer

$$(9) \quad v_1 m_1 = n_1; \quad v_2 m_2 = n_2; \quad \text{o. s. v.}$$

Den förut introducerade storheten S — mättnadsnivå, se ekvation (4) — kan bestämmas ur uttrycket

$$(10) \quad S = k_1 v_1 m_1 + \dots + k_6 v_6 m_6.$$

Det återstår att se hur ett givet parti gynnas eller missgynnas genom valdeltagandets variationer. Det sökta måttet erhålles ur den vägda summan av de sex värdena v_1, \dots, v_6 , vikterna är produkterna $k_1 m_1, \dots$. Den nya storheten betecknas V .

$$(11) \quad V = (k_1 m_1 v_1 + \dots + k_6 m_6 v_6) / (k_1 m_1 + \dots + k_6 m_6)$$

I detta uttryck kan nämnaren tolkas som ett mått på mättnadsnivån för ett parti under förutsättning av lika valdeltagande i alla samhällsklasser eller yrkesgrupper. Denna nivå är följaktligen helt bestämd av yrkesfördelningen bland de röstberättigade och partiets anslutning i de skilda yrkesgrupperna, den betecknas i det följande med Y .

$$(12) \quad Y = k_1 m_1 + \dots + k_6 m_6.$$

Ekvation (11) kan följaktligen skrivas

$$(13) \quad S = YV.$$

Den mättnadsnivå som bestäms ur klass- eller yrkesfördelningen bland de röstande (S) är en produkt av den analoga mättnadsnivån bestämd ur fördelningen bland alla röstberättigade (Y) och en faktor V som anger hur partiet gynnas eller missgynnas av valdeltagandet. Förändringar i S kan på motsvarande sätt delas upp på förändringar i Y och förändringar i V .

På samma sätt som i ekvation (6) får vi

$$(14) \quad S_1 - S_0 = \bar{Y}(V_1 - V_0) + \bar{V}(Y_1 - Y_0).$$

Den totala stegringen i S under en viss period är en summa av stegringen i vardera av faktorerna Y och V , med den andra faktorns genomsnittliga värde som vikt.

Tillämpas (14) på utvecklingen för arbetarpartierna mellan 1924 och 1940 visar sig att praktiskt taget hela ökningen i mättnadsnivå (S), mellan 3 och 4 procentenheter, är att tillskriva förändringar i yrkesfördelningen bland de röstberättigade, och att den till mycket liten del förklaras av ökat eller förändrat valdeltagande. De exakta resultaten är något beroende av det alternativ för yrkesgruppernas partifördelning som läggs till grund, men mer än en tiondel torde ej kunna tillskrivas valdeltagandets utveckling. Valdeltagandet steg visserligen inom arbetarklassen, men inte påtagligt snabbare än i andra samhällsklasser, och valdeltagandefaktorn V är tämligen konstant med ett värde strax under 1. I den måttliga utsträckning arbetarpartiernas frammarsch låter sig återföras på yrkesförändringar blir för perioden 1924—1940 resultatet tämligen lika om vi baserar skattningen på de röstades eller de röstberättigades yrkesfördelning.

Hur det förhåller sig under tidigare och senare perioder är en annan fråga som inte här kommer att tas upp. Men det vore skada att lämna ämnet utan att ge åtminstone en antydning om den vidare ram i vilken de ovan presenterade tankegångarna kan och bör sättas in.

Kombineras (13) med (5) erhålles

$$(15) \quad R = YVP.$$

Den observerade röstandelen (R) är en produkt av faktorer som ger uttryck åt den ekonomiska basens (Y), valdeltagandets (V) och idé- eller impulsspridningens verkan (P). P kan alternativt tolkas som en restfaktor eller ett uttryck för det specifikt politiska momentet vare sig det är en långsiktig idéspridning eller mera kortsiktiga för-

skjutningar. Förändringshastigheten med avseende på tiden fås ur differentialekvationen¹³:

$$(16) \quad dR/dt = VP \cdot dY/dt + YP \cdot dV/dt + YV \cdot dP/dt$$

Ett förhållande bör särskilt observeras. Också om vi antar att de tre faktorerna Y , V och P var för sig är lineära funktioner av tiden (inom den period vi är intresserade av) kan tydligen R , som i allmänhet blir en tredjegradsfunktion av tiden, få ett mycket mera växlingsrikt förlopp. Än mer gäller det om vi antar att Y , V och P representerar »irreversibla» tillväxtprocesser, eller avdöendeprocesser, grafiskt åskådliggjorda av S-formade kurvor. Mot denna »genotypiska» enkelhet i tidsförloppen kunde svara ett mycket mera varierat »fenotypiskt» förlopp, d. v. s. förlopp av den observerade röstandelen.

Också under dessa betingelser bör emellertid röstandelen inte växla mycket hastigt från val till val. Om de bakomliggande utvecklingsprocesserna har ett mycket enkelt förlopp under perioder av ett eller kanske flera decennier bör vi vänta oss att också den observerade röstandelen följer en relativt jämn och mjuk kurva, även om den har flera vändpunkter (maximi- och minimipunkter).

Både den svenska tidsserien och vissa utländska ger en bild av jämnt förlopp, trendbetonat eller med pendelsvängningar av en viss varaktighet.¹⁴ För Sveriges del är den mera växlingsrika perioden från 1940-talet och framåt en intressant tillämpningsuppgift.

Den regionala variationen och röstandelen inom olika yrkesgrupper. Som tidigare påpekats kommer uttrycken (1), (2), (3) och (5) att användas för att pröva de alternativa antaganden om yrkesgruppernas uppslutning kring arbetarpartierna. Analysen begränsas till valen 1911, 1924 och 1940. Valet 1924 ligger nära mittpunkten i den period som täcks, och valresultatet detta år förefaller inte att ha alltför mycket avvikit från trenden. I belysning av senare och tidigare resultat förefaller inte heller 1940 års resultat som alltför egenartade, beträffande 1911¹⁵ års val kan givetvis inga uttalanden göras då vi

¹³ Jmf. s. 181, not 12.

¹⁴ Beträffande den amerikanska utvecklingen, se L. H. B e a n, »How to Predict Elections» (New York, Knopf, 1948), s. 12—21. Om politiska händelser eller impulser slår igenom med en viss fördröjning hos väljarna och i valutslagen, och dessa impulser tänkes slumpvist införda under en längre period (säg 50—100 år), bör under vissa betingelser svängningar i valresultaten uppträda som inte är absolut regelbundna men lätt uppfattas som cykliska; ett likartat fenomen finns i litteraturen diskuterat under beteckningen Yule-Slutsky-effekten.

¹⁵ År 1911 deltog socialdemokraterna endast i den ena av de två valkretsar

Tabell 4. *Utfallet av alternativen bestämt på variationen mellan valkretsar.*

Alternativ enl. tab. 2	1940					1924					1911				
	σ_R^2	σ_e^2	σ_e	σ_Q^2	r_{QR}	σ_R^2	σ_e^2	σ_e	σ_Q^2	r_{QR}	σ_R^2	σ_e^2	σ_e	σ_Q^2	r_{QR}
1		30,4	5,5	36,2	0,78		56,8	7,5	35,7	0,88		104,1	10,2	21,6	0,76
2		31,3	5,6	19,7	0,84		73,9	8,6	20,2	0,88		126,9	11,3	11,6	0,67
3	76,8	38,5	6,2	53,0	0,72	150,7	52,0	7,2	49,1	0,86	175,4	92,0	9,6	30,9	0,78
4		34,3	5,9	27,2	0,76		68,4	8,3	24,4	0,88		—	—	—	—
5		36,8	6,1	12,7	0,84		87,5	9,4	12,1	0,88		—	—	—	—
6		—	—	—	—		—	—	—	—		73,3	8,6	72,6	0,77
7		—	—	—	—		51,8	7,2	101,3	0,81		—	—	—	—

σ^2 = Medelkvadratavvikelse, varians
 R = Observerad andel arbetarpartiröster
 Q = Väntad andel arbetarpartiröster
 $e = R - Q$
 r = Korrelationskoefficient

inte har några tidigare jämförbara observationer. För varje valkrets (och valtillfälle) bildas en väntad andel arbetarpartiröster (Q) med hjälp av (1) för 1940 och (5) för 1911 och 1924. Felvariansen σ_e^2 (felens medelkvadratavvikelse) och motsvarande standardavvikelse σ_e anger hur god anpassning till den regionala variationen alternativet ger.¹⁶ Det har ett givet intresse att se hur stor regional variation i röstandel alternativen ger anledning att vänta, följaktligen har också σ_Q^2 , och motsvarande standardavvikelse beräknats, dessa skall jämföras med variansen i observerad röstandel σ_R^2 . Slutligen kan också korrelationen mellan Q och R , väntad och observerad röstandel, beräknas; genom den speciella metod som används är r_{QR} och σ_e^2 ej längre relaterade på sedvanligt sätt.

Resultatet framgår av tabell 4. För valet 1940 och 1924 har samtliga fem huvudalternativ prövats, för valet 1911 har de minst troliga slagits ut. På valet 1911 har dessutom det speciella alternativet 6, och på valet 1924 alternativet 7 tillämpats.

Den väntade andelen arbetarpartiröster, vars avvikelse från den faktiska röstandelen mäts med σ_e^2 (eller σ_e), har erhållits genom en

Västerbottens län var uppdelat i. För den regionala analysen har hela länet getts samma värde som resultatet i denna valkrets.

¹⁶ Vid övergången till valkretsvis analys uppstår ett konstant mindre fel i den väntade röstandelen, vars genomsnitt ej exakt överensstämmer med genomsnittet av observerad röstandel, följaktligen blir ej genomsnittliga felet (\bar{e}) exakt 0. Variansen σ_e^2 har i enlighet med vanligt bruk räknats kring genomsnittet av e , ej kring 0. Skillnaden mellan de två förfaringssätten blir obetydlig.

direkt tillämpning av hypoteser om det individuella sambandet mellan social ställning och röstning. Formlerna innebär att de i tabell 2 presenterade antaganden används utan ytterligare vägningar eller korrektioner.¹⁷ Om resultatet kan allmänt sägas att avvikelserna från de observerade värdena, »felen», här är något men inte mycket större än de blir med den sedvanliga regressionsmetodiken, d. v. s. då motsvarigheten till koefficienterna i tabell 2 bestäms ur materialet så att felet blir så små som möjligt. Med denna senare metod och en mindre detaljerad yrkesindelning får Janson¹⁸ för 1948 års val en standardavvikelse (σ_e) på 4,85, motsvarande värden i tabell 4 för 1940 års val ligger mellan 5 och 6. I detta sammanhang är det en viktig omständighet som bör observeras. Den direkta tillämpningen (i nyss angiven betydelse) av alternativen uttömmar inte deras förmåga att förutsäga den valkretsvisa röstfördelningen; för vissa val och alternativ kan en bättre överensstämmelse nås med en lineär transformation av den väntade andelen arbetarpartiröster (Q)

$$(17) \quad Q' = a \cdot Q + b.$$

Annorlunda uttryckt: *korrelationen* mellan väntad och observerad röstandel är något högre än vad som svarar mot σ_e . Vid den direkta tillämpningen av alternativen *rangordnas* valkretsarna i mycket god överensstämmelse med den observerade andelen röster för arbetarpartier, men denna direkta tillämpning ger för liten spridning, den tar inte hänsyn till att valkretsar med starkt röstunderlag tenderar att få en röstandel som är ännu litet högre än det relativt höga värde vi väntat oss, medan valkretsar med ett svagt underlag tenderar att ligga under t. o. m. de låga förväntade värdena. Man kunde tala om en »acceleration» i effekten av stigande röstunderlag. Den ekologiska (geografiska) korrelationen mellan väntad och observerad röstandel ger ett »överskott», den ligger högre än vad som kan förklaras med det individuella sambandet mellan samhällsklass och röstning. Tingsten¹⁹ har observerat detta fenomen för valdistrikt i Stockholm; det har ytterligare diskuterats av Janson.²⁰ Båda författarna är böjda att se det som ett resultat huvudsakligen av okontrollerade variationer i yrkesfördelningen. En annan tolkning, sociologiskt och

¹⁷ Med den obetydliga inskränkning som framgår av s. 189, not 16.

¹⁸ A. a., s. 181.

¹⁹ »Political Behaviour», s. 179—180.

²⁰ »Mandatutdelning och regional röstfördelning», s. 183—184. Jmf. diskussionen av »proportions-», »koncentrations-» och »enklaveffekterna» i R. E. Lane, »Political Life» (Glencoe, Free Press, 1959), s. 262—263.

politiskt intressantare, är den att »accelerationen» avspeglar ett socialt tryck eller social imitation. I ett område där arbetarpartierna har naturliga förutsättningar att bli starka på grund av yrkesfördelningen påverkas också andra grupper. Jordbrukare, tjänstemän och företagare befinner sig i en miljö där det är regel att man röstar på socialdemokraterna eller på andra arbetarpartier, och de tar intryck av detta. Är tanken riktig, borde de grundläggande hypoteserna modifieras så att andelen röster för arbetarpartier ej endast beror på den röstandes samhällsklass eller yrkesgrupp (som i tabell 2) utan också på det lokala samhällets eller regionens yrkesstruktur.²¹ Några försök att vidare utveckla sådana antaganden kommer dock ej att göras här.

Den nu diskuterade effekten är inte lika stark för alla alternativ och vid alla valtillfällen. Vid 1940 års val är det egentligen endast vid alternativen 2 och 5 som korrelationen (r_{QR}) svarar mot en väsentligt lägre felvarians (σ_e^2) än den i tabell 4 redovisade. 1924 kan i allmänhet den redovisade felvariansen minskas till ungefär hälften om den väntade röstandelen transformeras enligt (17). Den direkta tillämpningen av alternativen innebär att den möjligheten inte utnyttjas, med detta sammanhänger att de ger påfallande små skillnader mellan valkretsarna (låga värden på σ_Q^2). Dock är effekten märkbart svagare vid alternativ 3, och helt obefintlig vid alternativ 7, som ger relativt stora skillnader mellan valkretsarna (hög värde på σ_Q^2). Vid 1911 års val uppträder »accelerationen» vid alternativen 1, 2 och 3, fast i något måttligare utsträckning men ej alls vid alternativ 6.

Det är följaktligen inte likgiltigt om avvikelserna mellan väntade och observerade värden vid den direkta tillämpningen (σ_e^2) eller korrelationen väntade—observerade värden (r_{QR}) väljes som måttstock på alternativens grad av trohet mot verkligheten. Mätt med det förstnämnda måttet är alternativ 1 bäst år 1940, mätt med det senare måttet alternativ 2 eller 5. Också 1924 och 1911 ger de bägge måtten ibland olika utslag. I huvudsak kommer här felen vid den direkta tillämpningen (σ_e^2) att tjäna som kriterium; det är antaganden om samband mellan yrkesställning och röstning som skall prövas och det har syntts riktigast att välja ett mått som kan tolkas eller identifieras inom denna ram.²²

²¹ Jämför J. A. Davis, J. L. Spaeth och C. Huson, »A Technique for Analyzing the Effects of Group Composition», *American Sociological Review*, 26 (1961), s. 215—225.

²² Om man så vill kan felvariansen delas upp på tre beståndsdelar: medeltals-

För 1940 års val ter sig följaktligen alternativ 1 som något överlägset de övriga; av tabell 2 framgår att det inte har någon extrem karaktär i avseende på det stöd arbetarpartierna tänkes få från tjänstemän, företagare och jordbrukare. Det måste sägas att utslaget mellan alternativen inte är särdeles distinkt 1940, de mera »jordbruksbetonade» alternativen (2 och 5) hävdar sig förhållandevis väl, framförallt om hänsyn tas till r_{QR} d. v. s. vad som här kallats den accelererande effekten eller »överskottskorrelationen». Det utpräglat »stadsnäringsspräglade» alternativet 3 är (oberoende vilket av de två måtten som väljes) det sista som bör komma i fråga.

År 1924 är alternativ 3 det bästa av de fem standardalternativen, alternativ 1 ger fortfarande relativt små fel, medan 2 och 5 ger stora fel vid direkt tillämpning. Alternativ 3 förutsätter ett relativt starkt stöd från städernas (lägre) medelklassgrupper, tjänstemän och mindre företagare, relativt svag anslutning för jordbruksgruppernas sida. En extremare variant av denna hypotes representeras av alternativ 7, enligt vilket industriarbetare, tjänstemän och mindre företagare är de enda grupper som i någon utsträckning stöder arbetarpartierna. Det ger lika god anpassning till de observerade röstandelarna som alternativ 3, och har den fördelen att i långt större utsträckning än något annat alternativ förklara den stora variationen mellan valkretsarna (σ_Q^2 är ovanligt hög).

För 1911 har endast de tre första alternativen i standarduppsättningen prövats, det tredje är fortfarande överlägset. Än bättre anpassning till de observerade värdena fås med alternativ 6,²³ som förutsätter att arbetarklassen i praktiskt taget full utsträckning är vunnit för arbetarpartierna, medan andra samhällsgrupper i mycket ringa utsträckning stöder dem. Alternativet ger en väntad spridning som är betydligt större än vid de andra fast den fortfarande är långt mindre än den observerade.

Av tabell 4 framgår att variationen mellan valkretsarna i observerade röstandelar för arbetarpartierna, mätt med spridningsmättet σ_R^2 , sjunker från 175 år 1911 till 77 år 1940; valkretsarna blir mera lika varandra. Detta är ingen automatisk effekt av en parallell utjämning av regionala olikheter i yrkesfördelning. Om man så vill

fel (bias), variansfel och en restterm som innehåller avvikelser från fullständig korrelation. Se H. Theil, »Economic Forecasts and Policy» (Amsterdam, North-Holland Publ. Co., 1958), s. 31—42.

²³ Det bör observeras att alternativen 6 och 7 är så uppgjorda att de kan tillämpas utan reduktion, medan värdena i övriga alternativ 1924 och 1911 reduceras enligt (5).

kan Q (den väntade röstandelen) erhållen med hjälp av (1) eller modifikationer därav, omtolkas som ett sammanfattande uttryck eller index för en regions yrkesstruktur med tonvikten på industrins och stadsnäringarnas yrken (genom den höga vikten för industriarbetarklassen). Spridningsmättet σ_Q^2 mäter följaktligen de regionala skillnaderna i yrkesstruktur. Inom ett och samma alternativ i tabell 4 håller sig σ_Q^2 på ungefär samma nivå mellan 1911 och 1940. Valkretsarna har på det hela taget inte blivit varandra mera lika yrkesmässigt eller i avseende på fördelningen mellan samhällsklasser. Den utförda analysen tyder emellertid på att olika alternativ är tillämpliga vid olika tillfällen och att den regionala utjämningen åtminstone delvis kan anses orsakad av en social utjämning, en bredare rekrytering av arbetarpartierna.

Härmed är den del av undersökningen slutförd som svarar mot punkterna 2) och 3) i inledningen. Den använda metoden är komplicerad och svår att redovisa kort och överskådligt. Resultaten tyder på att eftersläpningar eller tidsförskjutningar i den impuls-spridning på vilken en stor del av arbetarpartiernas växt 1911—1940 vilar. Tolkningen innebär att arbetarklassen i mycket stor utsträckning var vunnin redan 1911, medan övriga grupper inom stadsnäringarna — tjänstemän och företagare — följde närmast efter och jordbrukargrupperna kom sist och inte vanns förrän efter 1920-talets mitt. Det säger sig självt att tidskurvorna för dessa grupper inte bara ligger förskjutna utan också på en väsentligt lägre nivå i enlighet med de grundläggande antagandena presenterade i tabell 2.

Någon mer detaljerad bild kan inte ges, att uttala sig särskilt om exempelvis lantarbetarna torde inte vara möjligt. Också huvud dragen måste till sist betraktas som i viss mån osäkra, och ytterligare undersökningar är behövliga. En utväg är att följa röstsiffrorna i relativt små och följaktligen socialt mera homogena områden, till exempel församlingar. Här tillstöter emellertid den svårigheten att fördelningen på yrkesgrupper eller samhällsklasser i allmänhet inte är känd för sådana små enheter vilket leder till nya tolkningsproblem. Det fanns redan 1911 i storstäderna många distrikt där socialdemokraterna samlade en mycket stark majoritet bland de röstande. Stickprov på stabilt jordbruksdominerade församlingar (A-kommuner 1935) visar många fall av mycket ringa anslutning 1911 och samtidigt en betydande röststyrka för arbetarpartierna i mitten av 1930-talet. Båda observationerna stöder tanken på en spridning med

eftersläpningar, men det finns också åtskilliga exempel på lika jordbruksdominerade församlingar, där socialdemokraterna redan 1911 vunnit avsevärd framgång. Det bästa man kan hoppas av den nyss presenterade tolkningen är att den skall vara riktig i stort sett trots många regionala och lokala särdrag. Mer dogmatiskt än så bör den under inga förhållanden uppfattas.

Den geografiska faktorn: Konstans och föränderlighet. I det föregående har variationer i det *geografiska* rummet — skillnader i valutslag mellan andrakammarvalkretsar — använts som ett medel att kartlägga en politisk idéns spridning i det *sociala* rummet, representerat av olika samhällsklasser eller yrkesgrupper. I den observerade andelen arbetarpartiröster finner man relativt stora skillnader mellan valkretsarna, fast de minskas med tiden; ännu 1924 är standardavvikelsen (σ_R) över 10. Mycket av variationerna låter sig återföras på kända skillnader i valkretsarnas yrkeskaraktär, men långt ifrån allt kan tolkas så. En restvariation blir kvar, också den avtagande med tiden; standardavvikelsen (σ_e) ligger mellan 8 och 10 år 1911, år 1940 mellan 5 och 6.

Sett ur synpunkten att yrkesfördelningen skall förklara de geografiska skillnaderna kan den kvarstående variationen betecknas som felvariation (felvarians) och så har skett i den tidigare diskussionen. Men den kan också betraktas som en storhet värd att studera av andra skäl. Som »regional restvariation» (restvarians) kommer den i fortsättningen att användas för att om möjligt karakterisera regioner. Detta blir i synnerhet möjligt om de regionala avvikelserna visar sig stabila från val till val. Men också föränderliga avvikelser kan tjäna ett liknande syfte, de skulle kunna peka på tidsförskjutningar och eftersläpningar i den geografiska spridningsprocessen av stort intresse. Det finns med andra ord både ett »statiskt» och ett »dynamiskt» perspektiv på den regionala restvariationen. Båda kommer att behandlas i den närmast följande redovisningen som svarar mot punkt 4) i inledningen, men det dynamiska perspektivet hör uppenbarligen också samman med den diskussion av förändringsprocessers tidsram och »tidsekonomi» som upptar en god del av senare avsnitt, (punkt 5) i inledningen.

Under vissa förutsättningar är en utpräglad geografisk variation ett tecken på traditionsstyrt handlande, ibland kontrasterat mot det rationella.²⁴ Med ett partisystem av modern västeuropeisk typ, där

²⁴ Se R. Heberle: »Social Movements» (New York, Appleton-Century-Crofts, 1951), s. 97—98.

partierna är åtminstone vagt identifierade med samhällsklasser eller intressegrupper, finns det primärt ingen anledning vänta andra skillnader mellan områden än sådana som betingas av klassernas eller intressegruppernas geografiska fördelning. Den restvariation som återstår när denna senare faktor eliminerats med lämplig statistisk teknik tyder på speciella traditioner eller historiskt betingade förhållanden som gör en del områden »övermottagliga» och andra »resistenta» mot förändringen, och uppgiften blir i sista hand att identifiera de befordrande eller hindrande krafterna.

Dessförinnan är en eller två reservationer på sin plats. Till en del kan den regionala restvariationen bero på att alla yrkesskillnader inte kontrollerats. System för yrkes- eller samhällsklassindelningar kan inte göras mycket detaljerade, om inte annat är de grundläggande yrkesuppgifterna ofullständiga. I det svenska materialet är det exempelvis en klar brist att bönderna ej kunnat grupperas efter den ägda gårdens storlek.

Ett gränsfall ur tolkningssynpunkt är vissa kulturella differenser mellan geografiska områden som kan påverka valresultaten. I mera heterogena samhällen än det svenska kan både ras, religion och språk spela en sådan roll; också i Sverige är ett samband med den religiösa inställningen möjligt och troligt. I den mån den geografiska fördelningen av ras-, språk- och liknande grupper är känd kan korrekationer göras på samma sätt som för variationer i yrkesfördelningen. Det kan emellertid vara lika försvarligt att underlåta korrektionen och i stället i efterhand söka tolka sambandet mellan övermottaglighet (eller resistens) och de kulturella faktorerna. Man gör klokt i att inte räkna med entydiga samband och säkra slutsatser; faran för skenförklaringar är stor, vilket kommer att illustreras med det svenska materialet.

De regionala avvikelsernas *stabilitet* är under alla förhållanden den första fråga som måste angripas. Om vissa områden vid ett tillfälle förefaller övermottagliga, och andra påtagligt resistenta mot en förändringsprocess (efter vederbörliga yrkeskorrekationer), är mottagligheten eller resistensen något bestående, som uppträder i samma områden vid andra tillfällen, eller är den en episodisk förekomst? Tabell 5 ger material för frågans besvarande. För varje valkrets och vart och ett av de tre valen 1911, 1924 och 1940 är skillnaden (*e*) mellan observerad och väntad röstandel angiven. Väntad röstandel är bestämd på grundval av det i kolumnhuvudet angivna alternativet för yrkesgruppernas röstning. Andelen arbetar-

Tabell 5. Skillnad mellan observerad och väntad andel arbetarpartiröster.
Procentenheter.

Valkrets	1911 Alt. 3	1924 Alt. 3	1940 Alt. 1
Stockholms st	+ 6,9	+ 0,2	- 2,9
Stockholms l	+ 4,5	+ 3,9	+ 0,9
Uppsala l	- 1,9	+ 3,8	+ 0,6
Södermanlands l	+ 6,4	+ 6,5	+ 4,5
Östergötlands l	+ 1,1	+ 1,9	+ 2,3
Jönköpings l	- 9,1	-11,1	- 4,4
Kronobergs l	- 3,1	- 3,7	+ 1,3
Kalmar l	-11,1	- 6,8	- 4,5
Gotlands l	- 7,9	-13,8	- 7,5
Blekinge l	- 1,5	- 3,9	- 2,6
Kristianstads l	+ 0,9	+ 0,3	+ 0,8
Fyrstadskretsen	+18,4	+ 2,2	+ 2,5
Malmöhus l	+14,0	+ 9,9	+ 2,7
Hallands l	- 3,5	- 8,4	- 4,7
Göteborgs st	-10,1	- 5,1	- 1,6
Göteborgs och Bohus l	- 9,9	-11,6	- 7,4
Älvsborgs l norra	+ 0,2	- 2,6	- 2,7
Älvsborgs l södra	-18,3	-12,8	- 9,7
Skaraborgs l	-10,6	- 8,9	- 4,3
Värmlands l	+ 2,8	+ 8,4	+ 8,4
Örebro l	+ 1,8	+ 1,5	+ 2,4
Västmanlands l	+ 7,8	+ 6,6	+ 2,6
Kopparbergs l	+11,9	+ 5,2	+ 7,2
Gävleborgs l	+10,7	+ 9,4	+ 7,3
Västernorrlands l	- 8,0	+ 5,0	+ 4,9
Jämtlands l	-11,2	- 1,9	+ 9,1
Västerbottens l	-18,3	-11,4	+ 1,0
Norrbottnens l	+12,5	+ 7,0	+14,8

partiröster i Stockholms stad år 1940 var 59,5 %, alternativ 1 ger anledning vänta 62,4 %, avvikelserna blir följaktligen -2,9 %.

I figur 2 är både den typiska utvecklingen och de mest atypiska fallen representerade. Redan en flyktig granskning av tabell 5 gör klart att de regionala avvikelserna är relativt stabila. Valkretsar som har låga värden 1911 (i jämförelse med det värde yrkesfördelningen ger anledning vänta) har i allmänhet också låga värden 1924, och ännu 1940 består tendensen. Motsvarande gäller valkretsar som har höga värden.

Samtidigt sker, som vi sett, en viss utjämning; den regionala restvariationen minskas och man kan säga att en långsam konvergens är det som präglar utvecklingen. I figur 2 har detta åskådliggjorts genom att standardavvikelseerna och medeltalet (\bar{e}) lagts in och föränsats med grova heldragna linjer. Det normala är följaktligen en i

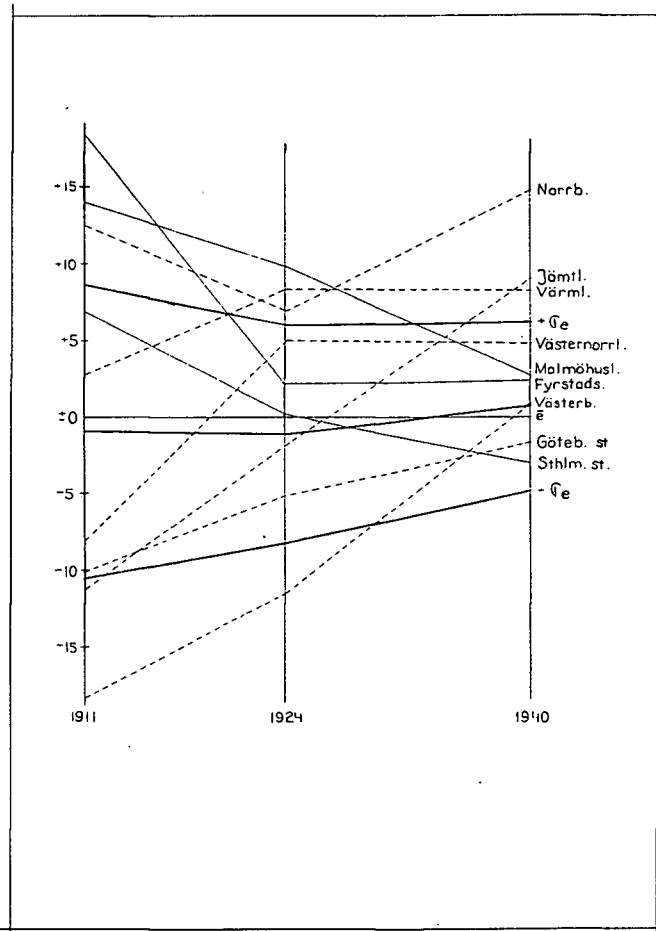


Fig. 2. Skillnad mellan observerad och väntad andel arbetarpartiröster för vissa valkretsar.

det närmaste horisontell kurva för valkretsar vars värde är nära det väntade (som ligger nära 0-linjen), och en mot noll-linjen lutande kurva för valkretsar som ligger avsevärt över eller under denna.

Stabiliteten kan mätas med korrelationskoefficienter. Mellan 1911 och 1924 års värden är korrelationen $+0,80$. Mellan 1911 och 1940 års värden är överensstämmelsen inte oväntat sämre, men fortfarande påtaglig, korrelationen är $+0,54$.

Som alltid bygger kalkylerna på vissa antaganden om yrkesgruppernas röstning, och man kan fråga sig hur mycket resultaten, här

de regionala avvikelsernas storlek och riktning, förändras vid övergång från ett alternativ till ett annat. Stickprov med hjälp av 1911 och 1924 års värden antyder att valet av alternativ inte är alltför avgörande. Tillämpar vi först alternativ 1, och sedan det relativt extrema alternativ 6 (se tabell 2) på fördelningarna 1911 får vi två serier avvikelser som inbördes korrelerar $+0,91$; på samma sätt kan alternativ 1 och alternativ 7 jämföras med hjälp av 1924 års siffror, korrelationen blir här $+0,80$. Alldeles betydelselöst är det följaktligen inte vilket alternativ som väljs, men på det hela taget är vi här i samma lyckliga läge som i den inledande analysen av impuls-spridningens och den betingade tillväxtens relativa betydelse; i stora drag kan resultaten förväntas stå sig oavsett vilket av de redovisade antagandena för yrkesgruppernas röstning som läggs till grund.

Lika viktigt som det är att konstatera den allmänna stabiliteten i de regionala avvikelserna från rikstrenden, är det att notera de fall då en valkrets byter karaktär under observationsperioden. De mera påfallande av dessa har lagts in i figur 2. Två huvudgrupper kan urskiljas, »tidiga» valkretsar med fallande kurvor (fina hel-dragna linjer), och »sena» valkretsar med stigande kurvor (streckade linjer). Den förra gruppen utgöres av Stockholms stad samt Fyr-stadsvalkretsen och Malmöhus län. Dessa hade i början av perioden röstandelar som i beaktande av deras yrkessammansättning och riksnivån för andelen arbetarpartiröster låg högt, men deras övermottaglighet verkar inte att vara en permanent egenskap, mot slutet av perioden ligger röstandelarna vid betydligt lägre och högst normala värden. Det omvända gäller en grupp av valkretsar dominerade av norrlandslänen, hit hör också Göteborgs stad, fast i mindre grad. Det bör observeras att till gruppen hör ej endast valkretsar med låga värden 1911 (som Västerbottens län, Göteborgs stad och Jämtlands län) utan också Norrbottens län som redan 1911 hade ett högt värde; men inte så högt som 1940 (framförallt inte om hänsyn tas till den mindre totala spridningen 1940). Något liknande gäller Värmlands län.

Okontrollerade yrkesförskjutningar kan givetvis ha bidragit till sådana förändringar, och siffrorna får tas med en viss försiktighet. Åtminstone för norrlandslänen ligger det nära till hands att bakom kurvorna se en eftersläpning, en socialt och geografiskt betingad tidsförskjutning:

Den politiska geografins problem. Undersökningen har hittills gett följande resultat beträffande regioners mottaglighet för de idéer arbetarpartierna representerade. Under hela den studerade perioden visar andelen arbetarpartiröster en variation mellan valkretsar som får sägas vara ganska utpräglad (tabell 4). Det mesta går att förklara med hjälp av valkretsarnas yrkessammansättning, men omkring 40 % av den ursprungliga variationen (variansen) blir kvar oredovisad — siffran varierar något från val till val och mellan de olika alternativen för yrkesgruppernas röstning. Denna restvariation är i sin tur dominerad av ett relativt stabilt element, och endast en mindre del kan följaktligen tillskrivas kortvariga tidsförskjutningar eller eftersläpningar regionerna emellan.²⁵ Det finns ett »något» hos områdena, en differentierande faktor som göra vissa mer och andra mindre mottagliga även på längre sikt. Dock verkar det som om den försvagas med tiden.

Mot denna bakgrund är det försvarligt att presentera resultaten i form av en karta (figur 3) baserad på genomsnitt för de tre valen 1911, 1924 och 1940. Av den tidigare redogörelsen framgår emellertid att kartbilden kan verka vilseledande i några fall där utvecklingen har varit osedvanligt hastig och långsam, de mest utpräglade är Jämtlands och Västerbottens län.

Att politiska fenomen kan variera geografiskt inom ett land är inget nytt, det finns en omfattande litteratur i ämnet som redan tidigare berörts.²⁶ Något ovanligare är att de regionala skillnaderna visats bestå trots att de i görligaste mån renodlats från yrkesfördelningens inflytande.²⁷ Åtminstone tre olika förklaringar till regionala skillnader kan anföras; de bör inte fattas som skarpt avgränsade från varandra, än mindre som uteslutande varandra, men en diskussion av dem bör kunna hjälpa oss att förstå det politiska beteendets geografi eller ekologi.

- 1) Den regionala variationen i politiskt (eller annat) avseende är en följd av ekonomiska olikheter, i sin tur betingade av variationer i jordmån, klimat, tillgång på viktiga mineral, etc. Strävan har

²⁵ Bean har på grundval av amerikanskt valstatistiskt material ställt upp regeln: »Så som Din stat ändrar sig ändrar sig hela U.S.A.» Denna iakttagelse är följaktligen väl förenlig med den svenska tendensen. Se »How to Predict Elections», s. 105—122.

²⁶ Se också R. Heberle, »Social Movements», kap. 11—12, s. 218—265. Den klassiska undersökningen av denna typ är A. Siegfried, »Tableau politique de la France de l'Ouest sous la troisième république» (Paris, 1913).

²⁷ En liknande bearbetning finns dock hos C.-G. Janson, »Mandattilldelning och regional röstfördelning», s. 221—222.

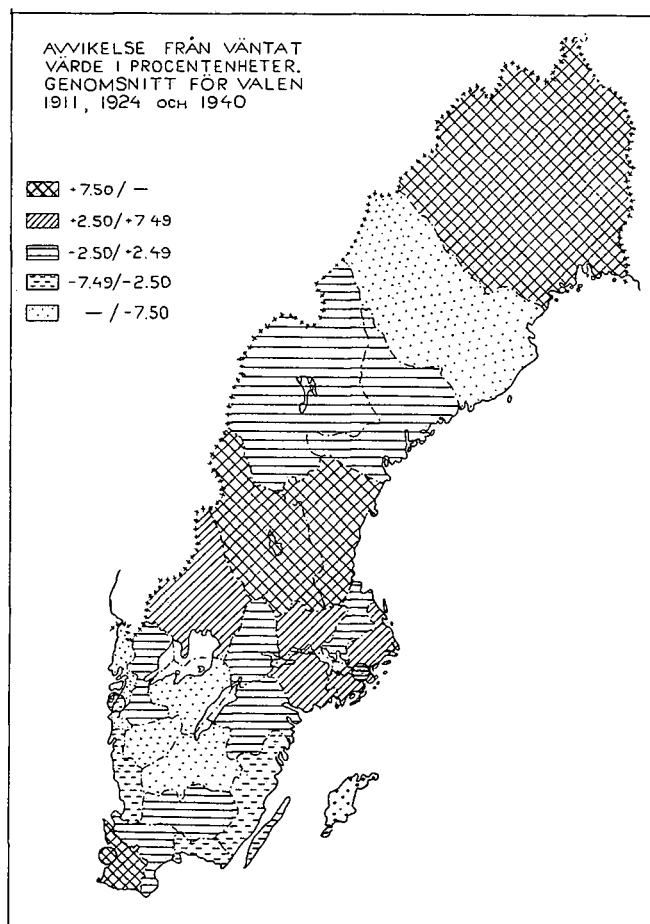


Fig. 3. Skillnad mellan observerad och väntad andel arbetarpartiröster.

här varit att eliminera den ekonomiska komponenten, men framgången har säkerligen inte varit fullständig.

- 2) Lokala traditioner och värden, kanske produkter av en lång historisk utveckling, är medbestämmande och påverkar människornas reaktion inför nya händelser och idéer. Denna tolkning kommer strax att behandlas något utförligare.
- 3) Människor boende inom ett område tenderar att bilda en grupp vars medlemmar påverkar varandra, exempelvis i fråga om politisk inställning. Härigenom utbildas en gruppnorm eller en

»gruppddefinition» visavi nya idéer, och gruppen kommer att skilja sig från andra lokala grupper.

Av de tre tolkningarna kan 1) och 2) beskrivas som »reaktiva», människor reagerar på ett sätt som är bestämt av att de är infogade i ett i viss mån opersonligt system, ett ekonomiskt system eller ett system av traditionella föreställningar och vanor. Den tredje bygger däremot på växelverkan mellan de agerande. Den kommer att diskuteras i ett senare avsnitt, här må endast framhållas att den tycks mer lovande för områden som är betydligt mindre än ett län, i ett »primärgrupps-» eller »mikrorum» snarare än det »sekundärgrupps-» eller »makrorum» vi hittills rört oss i.

Andra processer än de politiska partiförskjutningarna ger samma bild av en utveckling som löper i stort sett parallellt inom olika regioner eller landsdelar men med nivåskillnader som är påfallande stabila, och först i våra dagar ser ut att försvinna. De nya familjeidealens frammarsch i samband med industrialiseringen av det svenska samhället, med födelsekontroll och fruktsamhetsnedgång som mest påtaglig följd, är ett analogt och ofta debatterat fall.

Före de moderna massrörelserna kan en annan typ av utbredningsförlopp ha avsatt sina spår, en typ där rumskontinuiteten spelar större roll och varken människor eller idéer rör sig långa sträckor i taget. En del av dessa kan ha inneburit attitydsförändringar och modifikationer av existerande institutioner inom en region eller ett område. Som resultat kan ha uppstått ett slags »latent» geografiskt mönster av beredskap respektive resistens mot den ena eller andra nyheten, det må vara den politiska arbetarrörelsen, barnbegränsningen, eller ytterligare något annat. Moderna spridningsprocesser träffar stora delar av landet ungafär samtidigt och under tämligen lika yttre villkor, men de »framkallar» det latent mönstret som visar sig i regionala differenser i mottaglighet.

En noggrannare utredning kräver fördjupad kunskap om den rumsliga utbredningens mekanik, och den relativa betydelsen av när och fjärrkontakter (exempelvis genom tidningar).²⁸ För den historiska sidan av frågan bör folklivsforskningens indelning i kulturella regioner kunna ge ledning.²⁹ Till den förra uppgiften får vi i någon mån anledning återkomma, den senare får helt anstå; endast ett

²⁸ För den analytiska behandlingen av spridning i mikrorummet se T. Hägerstrand, »Innovationsförloppet ur korologisk synpunkt» (Lund, 1953).

²⁹ En översikt ges i S. Ö. Jansson, »Kulturgrenzen und Kulturwege», G. Berg m. fl. (utg.), »Schwedische Volkskunde: Festschrift für Sigfrid Svensson» (Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1961), s. 108—130.

påpekande skall göras. Om vi för de flesta områden principiellt har att räkna med en serie spridnings- och förändringsförlopp, för-industriella och moderna, där de tidigare modifierar villkoren för de senare, innebär det åtskilligt godtycke att framhäva ett bestämt av de tidigare förloppen som förklaring till modifikationer i något av de senare. Vissa delar av Västsverige utmärker sig för resistens mot arbetarpartiernas budskap, likaså för hög fruktsamhet och låg skilsmässofrekvens. Den förhärskande typen av kyrklighet och religiositet (schartauanismen) kunde anföras som förklaring, men leder till nya problem; varför blev denna religiositet dominerande inom området? Och skall inte alla egenskaperna snarare ses som uttryck för en speciell traditionalism, förankrad i de lokala institutionerna och grupperna, framförallt just familjegruppen.

Tillväxthastigheten: En jämförelse mellan Bondeförbundets och arbetarpartiernas utveckling. Av alla frågor man kan ställa sig inför en social förändringsprocess är den som gäller hastigheten, tidsramen, kanske den väsentligaste. Varför gick det åt just så mycket tid, innan den här aktuella massrörelsen kulminerade, och inte mera eller mindre? Och på vad har tiden förbrukats?

I de flesta grenar av samhällsvetenskap är emellertid tidsfaktorn lika försummad som den är viktig. Tidskurvor framställs i stor mängd för rent beskrivande ändamål, men av ett mer inträngande studium av tidsfaktorn finns, utanför den ekonomiska teorin, endast ansatser. Inte minst gäller detta inom sociologin, så är exempelvis behandlingen av attitydförändringar egendomligt »tidlös». Vad som här följer får ses som ett mycket blygsamt bidrag att återställa en svårt rubbad balans.

Den tidigare framställningen har vid ett par tillfällen berört ämnet. Inslaget av »betingad tillväxt» i arbetarpartiernas frammarsch betyder att de i en viss utsträckning har hållits tillbaka; hade den ekonomiska utvecklingen låtit de mottagliga yrkesgrupperna växa fortare skulle sannolikt också frammarschen gått snabbare. Med vissa antaganden kan en kalkyl göras över den tid som gått åt i väntan på ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga förutsättningar.

I det följande kommer dock en mera allmän fråga att tas som utgångspunkt. Är man berättigad säga att arbetarpartiernas tillväxt gick fort, eller långsamt? Allt beror tydligen på valet av jämförelse-material, här kommer den parallella och nästan samtida tillväxten av Bondeförbundet att begagnas.

Från och med 1920 uppträdde Bondeförbundet³⁰ i alla valkretsar utom storstadskretsarna, och från detta val kan utvecklingen i avseende på observerad röstandel analyseras på samma sätt som skedde för arbetarpartierna (se tabell 3 och anslutande textpartier). Dock finns det knappast någon så naturlig kulminationspunkt att förankra kalkylen i. En viss reduktion har skett i förhållande till det sannolika läget under det sena 50-talet, och hela röstunderlaget har förlagts till jordbrukargrupperna. Av bönderna förutsätts 65 %, och av jordbruksarbetarna 20 % vara på längre sikt mottagliga. Siffrorna hänför sig liksom tidigare till i valet deltagande. I övrigt är tabell 6 uppställd på samma sätt som tabell 3 och innehåller observerad röstandel, samt mättnadsnivå och värden för impuls-spridning. Antagandet om jordbrukargruppernas röstning innebär att impulsspridningen inom de mottagliga grupperna antas vara omkring 100 % i slutet av 1940-talet.

Partiets rekryteringsunderlag (mättnadsnivån) avtar stadigt under perioden 1920—1948. Nästan lika stadigt ökas värdena för impuls-spridningen. Under 1920-talet, som i valresultatens ljus måste ha tett sig som en period av stillastående och tillbakagång för partiet, hävdar det sig i stort sett väl om man ser på impulsspridningen, partiet utnyttjade bättre ett krympande väljarunderlag. Också med detta mått är emellertid framryckningen obetydlig, under 1930-talet tar den ny fart.

Det intressanta med siffrorna i tabell 6 är emellertid den mycket raska impulsspridningen i inledningsskedet. Efter omkring 5 års verksamhet som organiserat parti (egentligen partier) hade Bondeförbundet vunnit en lika stor del av sina »potentiella» väljare som Socialdemokraterna 1911 efter en cirka fyra gånger så lång tid. 1920-talets avmattning för Bondeförbundets del försvagar detta intryck något, men 1936 hade partiet kommit till en punkt då det i nästan lika hög grad som de omkring 25 år äldre arbetarpartierna hade vunnit de mottagliga grupperna för sin sak.

Oavsett det berättigade i jämförelsen visar sifferserien för Bondeförbundet att en mycket betydande opinionsförskjutning inom en klass kan ske under loppet av några år. Det bör tilläggas att partiet nådde en relativt stark ställning redan 1917 i åtskilliga valkretsar. Så vitt det gäller politiska rörelser och därav utlösta reaktioner kan 4—5 år vara tillräcklig tid för påtagliga opinionsförskjutningar, och detta även i ett samhälle utan bilar, radio, television och högt upp-

³⁰ Inklusivt Jordbrukarnas Riksförbund.

Tabell 6. *Observerade värden, mättnadsnivå samt impulsspridning för andelen bondeförbundsroster.*
Samtliga värden procent.

År	Obs. röstandel	Mättnadsnivå	Impulsspridning
1920	14	23	62
1921	11	18	61
1924	11	17	63
1928	11	17	65
1932	14	—	—
1936	14	16	92
1940	12	14	86
1944	14	14	100
1948	12	12	103
1952	11	—	—

drivet formellt organisationsväsen. Det bör observeras att den nu studerade rörelsen verkade inom befolkningsgrupper som mer än andra anses konservativa och traditionsbundna, alltså svårörliga. En erfarenhet av politiskt handlande i andra partiformer och kris-hushållningens tryck bör å andra sidan ha påskyndat utvecklingen i Bondeförbundets fall. Mycket tyder på att politiska förlopp har ett väsentligt snabbare tempo än vissa andra sociala förändringar som bygger på individuella beslut.

Mot den nyss gjorda jämförelsen med arbetarpartierna kan invändas att det måste ta längre tid för en rörelse att gå från 0 till 60 % (arbetarpartierna) än att gå från 0 till cirka 15 % (Bondeförbundet). Invändningen har fog för sig endast om man gör vissa antaganden som kanske är rimliga men som inte är självklara. Det finns inget automatiskt samband mellan en massrörelses långsiktiga befolkningsunderlag och den tid rörelsen behöver för att nå full spridning. Tid (eller hastighet) och skala är tvärtom oberoende av varandra i många av de modeller för spridningsförlopp man kan ställa upp. Men en rörelse som slutligen omfattar över halva befolkningen måste söka sina anhängare från flera samhällsklasser, eller yrkesgrupper, och från kulturellt mera varierande miljöer jämfört med en som aldrig når mer än 10 eller 20 % av befolkningen. Just heterogeniteten kan anföras som förklaring till den lägre spridningshastigheten; tiden förbrukas inte så mycket på impulsspridningen inom homogena klasser eller grupper utan mer på språnget mellan dem.

Frågan om tidsförskjutningar och eftersläpningar har behandlats

tidigare i denna uppsats. Siffrorna ger ett stöd för tanken att arbetarpartierna relativt tidigt (1911) vunnit den alldeles övervägande delen av industriarbetarklassen för sin sak, och att den senare betydande spridningen ägde rum främst inom andra grupper. Med hänsyn till osäkerheten i metoden vore det förhastat att ta hypotesen som bevisad, men den harmonierar relativt väl med den skattning av politiska processers hastighet som Bondeförbundets utveckling leder till.

Några exakta bestämmningar av »hastighetsparametern» tillåter de båda materialen inte, ej heller av eftersläpningars storlek och relativa betydelse. Det bör observeras att jordbrukargruppen inte kan betraktas som en homogen klass; även bortsett från jordbruksarbetarna finns undergrupper mellan vilka tidsförskjutningar kan ha förekommit. Det enda som kan sägas med ett visst fog är att en tidrymd på 10 år förefaller tillräcklig för att en impuls skall ha nått en mycket betydande del av de mottagliga så länge impulsen rör sig inom en socialt och kulturellt homogen miljö.

För att en politisk eller liknande massrörelse skall kunna passera en klassgräns krävs ofta en ändring i rörelsens program och deklarerade mål; innan dess kan rekryteringsbasen inte vidgas. Den ideologiska eller taktiska frontändring, som måste komma till uttryck hos rörelsens ledande talesmän eller i dess publikationer är i sin tur en tidskrävande process. Den allmänna »reaktiva» trögheten inom befolkningen, och framförallt tidsförskjutningen mellan sociala skikt, kan därför ha sin motsvarighet och förklaring i en »institutionell» tröghet i rörelsens centrala ledning och propagandaapparat. Socialdemokratins gradvisa uppgivande av ett strikt socialistiskt och revolutionärt program bör ha varit en förutsättning för att nya grupper utanför industriarbetarklassen skulle kunna vinnas, och motsvaras av en post i den tidsekonomiska balansräkningen.

Kris och konsensus i lokal opinion: En specialundersökning. Den politiska opinionsbildning som tar sig uttryck i valresultat har hittills studerats för landet i sin helhet eller för valkretsar, d. v. s. i allmänhet län. Någon klar bild av påverkan och motiv i den enskilda människans handlande ger metoden inte, det är både dess förtjänst och brist att den lämnar summa- eller nettovärden för relativt breda sociala och regionala kategorier, och värdenas utveckling med tiden. Det är naturligtvis önskvärt att tränga längre ner, om inte till indi-

videns så till primärgruppernas nivå, eller åtminstone till de lokala enheterna närmast över primärgruppsnivån.

Just Bondeförbundets snabba tillväxt i begynnelseskedet kan med fördel studeras med hjälp av siffror för kommuner, i allmänhet församlingar. I fortsättningen kommer att ges en ytterst summarisk redovisning av ett siffermaterial som författaren har sammanställt och bearbetat, men ej tidigare rapporterat. Det omfattar Skaraborgs län som lämpar sig ovanligt väl genom att kommunerna (församlingarna) genomsnittligt är minst i landet; valresultat är följaktligen tillgängliga för ovanligt små områden. Ännu efter kvinnorösträttens införande var antalet röstande i åtskilliga kommuner mindre än 100. Länet är starkt jordbruksbetonat och lämpar sig därför väl för en undersökning av ett jordbrukarparti. En ytterligare homogenisering har skett genom att endast sådana kommuner har medtagits där minst 50 % av den yrkesaktiva befolkningen befann sig i jordbruk med binäringar år 1930. Sedan några kommuner som undergått starka gränsförändringar uteslutits, återstår 231 kommuner som bildar undersökningsmaterialet. Dess starka enhetlighet, yrkesmässigt och naturligtvis regionalt, bör hållas i minnet. För varje riksdagsmannaval under perioden 1920—1936 och varje kommun har andelen röster för Bondeförbundet bestämts.

Påfallande är den starka variationen i röstandel, den faktiska variationsbredden är nästan lika stor som den maximalt möjliga. I 11 församlingar är andelen för Bondeförbundet år 1920 över 70 %, i 16 församlingar fick partiet inte en enda röst (fig. 4). I procentenheter är variansen omkring 400 i början på 1920-talet, något under 300 i slutet på 1930-talet. Den är 20—30 gånger större än vad slumpavvikelser kan ge upphov till; att vi nu rör oss med långt mindre enheter än länen är alltså inte en tillräcklig förklaring. Ej heller kan orsaken vara kvarstående differenser i yrkesfördelning och ekonomiska förhållanden. En gruppering av kommunerna efter andelen verksamma i industri (urvalsprinciperna lämnar tydligen en viss marginal härvidlag), samt efter andelen större gårdar och den relativa betydelsen av vegetabilie- respektive animalieproduktion ger visserligen något utslag i valresultaten, men fortfarande inte av den styrka att det väsentligen kan bidra att klara upp den lokala variationens problem.

Mera betydande är en geografisk, »sub-regional», faktor. Det finns en markerad tendens för kommuner som ligger nära varandra att följas åt politiskt, och att likna varandra mer än fallet är med

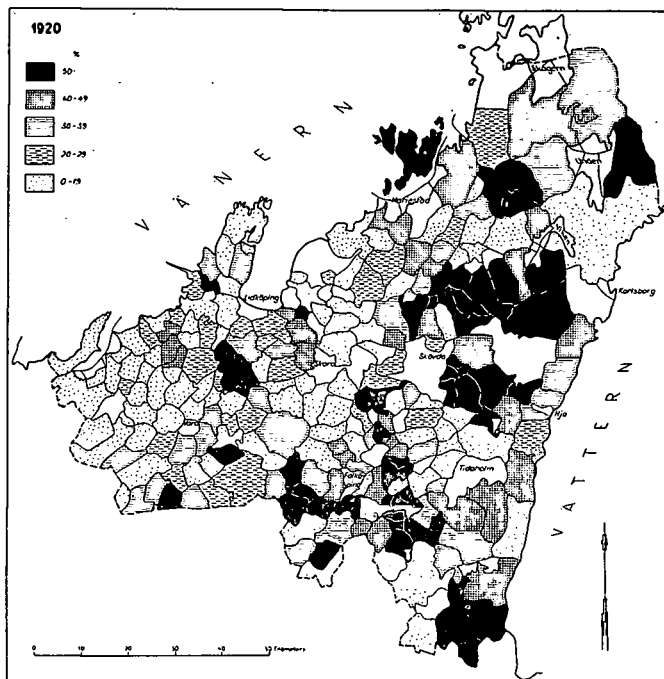


Fig. 4. Andelen röster för Bondeförbundet år 1920 i Skaraborgs län.

avlägsna kommuner i länet. Hela materialet har delats in i 44 »block» av närliggande kommuner, indelningen har genomförts utan sidblickar på de undersökta valsiffrorna (vilket skulle ha gjort resultatet svårbedömt) men ett försök har gjorts att få en indelning som inte är alldeles meningslös genom att såvitt möjligt följa den senare storkommunindelningen. Resultatet blir att länet täcks av ett nät, som visserligen är mera grovmaskigt än (dåvarande) kommunindelningen men som fortfarande ger relativt små lokala enheter, långt mindre än exempelvis de gamla häraderna. Kommuner i samma block är i allmänhet ungefär lika ställda med hänsyn till jordbrukets förutsättningar, förmodligen också i kulturellt avseende.

Att variationen mellan kommuner inom samma block är mindre än den totala är under sådana förhållanden inte ägnat att förvåna. Vad som snarare bör framhållas är att skillnaderna inom blocken, d. v. s. mellan mycket näraliggande kommuner, alltjämt är ganska betydande. För 1920 års val blir variationen (variansen) inom block något under 300, vilket är mer än 10 gånger så mycket som kan till-

skrivs slumpvariationer. Man kan finna närbelägna kommuner som sinsemellan täcker nära nog hela skalan av valresultat.

Två andra iakttagelser kan göras. Liksom fallet var med valkretsarna är kommunernas särdrag i form av oväntat höga eller oväntat låga värden relativt stabila över tiden. Kommuner med hög röstandel för Bondeförbundet år 1920 tenderar att ha hög andel ännu 1936, och det omvända gäller kommuner med låg röstandel; korrelationen mellan de två serierna är $+ 0,61$.

Det är å andra sidan svårt att hitta klara belägg för eftersläpningar eller tidsförskjutningar mellan kommunerna eller ett geografiskt spridningsmönster i den meningen att kommuner med en viss lokalisering snabbare reagerade för den nya politiska idén och tidigt visar höga röstandelar, medan kommuner med en annan belägenhet är trögare men småningom når upp till samma eller högre nivå. Den ovan omvitnade allmänna stabiliteten i de lokala avvikelserna talar mot sådana eftersläpningar, och en mera detaljerad granskning ger knappast anledning att modifiera slutsatsen nämnvärt. Även om man går tillbaka till 1917 års val, vilket är möjligt för södra delen av länet (då särskild andrakammarvalkrets), blir det allmänna intrycket detsamma.

Resultaten bör ses mot bakgrunden av de föreställningar man kan göra sig om politiskt beteende och massrörelser; i den tidigare diskussionen har tre huvudgrupper av inverkan faktorer berörts. Den första är ekonomisk situation och ekonomiska intressen. Den kan sägas representera det mest opersonliga och universella momentet, också i allmänhet det viktigaste. Det finns ingen anledning att nu gå närmare in på det, valet av område för specialundersökningen var huvudsakligen dikterat av önskan att hålla ekonomiskt läge och intresse konstant. Ej heller historiska traditioner eller kulturdrag som kännetecknar hela landsdelar behöver här diskuteras. Det återstår den tredje faktorn, växelverkan mellan de människor som är i omedelbar kontakt med varandra därför att de är bosatta inom samma begränsade område. Här blir emellertid en distinktion nödvändig vid tolkningen.

Variationen mellan de många små kommunerna låter sig enklast förstås så att det nya partiets tillkomst under första världskriget satt igång lokala »konsensusprocesser». I den litet uttunnade betydelse termen har i sociologisk teori kan man tala om en »kris» som tvingade till ett avgörande, där grannskap och socknar tog ställning för eller emot med en viss enighet; de accepterade eller förkastade

nyheten. Det kännetecknande för gruppnormer, produkter av konsensus, är att de innebär ett val som inte är helt eller ens övervägande dikterat av fysiskt nödtvång, allmän ekonomisk situation eller utifrån kommande system av värderingar. Och avgörandet kom snabbt; några år efter det att problemet — det nya partiet — dykt upp hade en grupplösning stabiliserat sig.

Men det är möjligt att vi specificerat och daterat konsensusprocessen fel. Ställningstagandet för eller emot Bondeförbundet kan ha följt ur ett avgörande som träffats långt tidigare, en förut existerande gruppdefinition av jordbrukarnas politiska och sociala läge har varit avgörande. Det är en tolkning som i viss mån för oss tillbaka till de kulturella och historiska traditionerna, man kunde tala om en lokal politisk kultur. Det finns ett enkelt test för denna hypotes. Om den är riktig, och äldre gruppnormer eller lokala opinioner fällt utslaget, bör ett utpräglat samband finnas mellan Bondeförbundets röstandel och resultaten vid tidigare val, före partiets tillkomst. Samma gruppnorm bör ha verkat då, den bestämmer ett latent mönster som bör »framkallas» också av tidigare val. För ändamålet har använts högerens röstandel vid vårvalet 1914. Sambandet blir mycket svagt, korrelationen röstandel för höger 1914—röstandelen för Bondeförbundet 1920 är endast +0,17. Detta talar för att den först framförda tolkningen är riktigare, enligt vilken konsensusprocesserna förläggs till perioden vid Bondeförbundets tillkomst och första framträdande.³¹

Sammanfattning och diskussion. Den politiska arbetarrörelsens frammarsch intill det andra världskriget speglar en åsiktsändring bland stora grupper väljare som är värd att studera både för sin egen skull och för det ljus den kan kasta över andra processer av social förändring genom attitydändring och individuella beslut. Ett annat och lika viktigt exempel är de gamla familjeidealens reträtt inför industrialisering och stadsliv, med fruktsamhetstal och skilsmässofrekvenser som mätare. En fråga som anmäler sig men inte här kan tas upp är den använda metodens tillämpbarhet på sådana parallella fenomen.

Om de vunna resultaten kan sägas att de hänför sig till egen-

³¹ Befintligheten eller frånvaron av starka gruppbindningar som är intermediära i förhållandet stat—individ är en viktig punkt i den moderna diskussionen kring masshällets politik; den lokala variation som ovan redovisats tyder på att sådana gruppbindningar existerar. Jmf. W. KORNHAUSER, »The Politics of Mass Society» (Glencoe, Free Press, 1959), s. 77—78.

skaper hos spridningsförloppet som är viktiga åtminstone såtillvida som de kan ha påverkat partifördelningen i riksdagen och därigenom betingelserna för regeringsbildning. Periodvis har rått en ganska jämn balans mellan politiska riktningar och partigrupper; en måttlig stegring eller minskning av den studerade processens hastighet kunde ha gett ett annat parti eller partiblock regeringsmakten under en viss tidrymd. Om detta i sin tur skulle ha ändrat landets politiska och sociala historia i något väsentligt avseende må lämnas åt läsarens eget bedömande.

Utvecklingen för arbetarpartierna under perioden 1911—1940 ger ett intryck av lagbundenhet, att vara bestämd av faktorer som verkar på lång sikt, och även om detta kan sägas vara efterhandsvisdom är det svårt att bortse från det. Röstunderlagets breddning genom industriarbetarklassens växt — ett moment helt utanför de agerande partiledningarnas kontroll — har självklart bidragit; genom Sveriges ovanligt snabba ekonomiska utveckling bör denna faktor ha varit starkare än i många andra länder.³² Men den omedelbara och mekaniska effekten av yrkesförskjutningarna tycks endast till en mindre del kunna förklara arbetarpartiernas frammarsch. Också den återstående delen, här betecknad som impulspridning inom klasser eller yrkesgrupper, verkar att vara underkastad en sociologisk lagbundenhet som yttrar sig i en förhållandevis jämn tillväxtkurva. Det saknas dock ej avvikelser som kan tolkas som utslag av dagspolitiska inflytanden. Det är en given begränsning i den här framlagda redovisningen och det material den bygger på, att en exaktare avvägning ej har kunnat göras mellan långsiktig spridning och kortsiktiga svängningar, en uppgift av stort intresse.

Det finns andra inslag av slump, brist på förutsägbarhet i processen. Trots att röstning och partisympatier är i ovanligt hög grad klassbestämda fenomen i det moderna samhället ligger ändå en stor del av variationen inom klasser,³³ det finns alltså mycket stora individuella skillnader i mottaglighet eller resistens att hålla i minnet. För Bondeförbundets del kan också påvisas en stark variation mellan små lokala enheter inom en region; genom inbördes påverkan tenderar de boende inom området att ta ställning för eller

³² Se S. Kuznets, »Six Lectures on Economic Growth» (Glencoe, Free Press, 1959), s. 19—28.

³³ Bedömt med hjälp av variansanalys, varvid röstandelen är det observerade attributet, alternativ 1 har följts och yrkesindelningen är den tidigare redovisade. 1911 och 1940 års tal ger samma resultat mellan 55 och 60 % av variansen ligger inom klasser.

emot den nya rörelsen på ett sätt som inte restlöst kan återföras till klassintressen eller ens regionala traditioner. Genom gruppkonsensus har ett slumpmoment tillkommit.

Diskussionen av spridningshastighet och tidsekonomi har upptagit en betydande del av framställningen, den kan sammanfattas som ett trefaktorsproblem. Allmän social och ekonomisk utveckling är en faktor, impulsspridning inom grupper som genom sitt ekonomiska läge är mottagliga en annan. Den tredje är den institutionella tröghet som kan känneteckna organiserade partier eller rörelser; den tid det tar att ändra partiets program eller lägga om dess taktik. Att det politiska skeendet måste bli beroende av de tre faktorernas inbördes förhållande är en insikt som inte förutsätter någon större teoretisk apparat, men det är en annan sak att mera precist ange deras storlek eller betydelse. Den senare uppgiften har endast ofullständigt kunnat lösas i det föregående. Vissa tendenser har dock framträtt och kommenterats. Inom en klassmässigt och kulturellt homogen miljö kan impulsspridningen och accepterandet av en ny idé ske snabbt, dock inte så snabbt att dess tidsförbrukning är en storhet som kan försummas i kalkylerna. Materialet är ofullständigt, men tyder på att en mycket markerad frammarsch bland de mottagliga (och motsvarande reträtt för en annan riktning) kan ske under så pass kort tid som fem år; ett decennium är sannolikt tillräckligt för att en majoritet bland de mottagliga skall ha anslutit sig. Mot denna bakgrund är det kännetecknande för arbetarpartiernas växt fram till andra världskriget snarare att den gick långsamt än att den gick fort. Den nyss formulerade slutsatsen innebär att en rörelse har långt mindre att vänta av sitt andra decennium än av det första.

För arbetarpartiernas del — vilket här som alltid i huvudsak innebär socialdemokraterna — är emellertid tillväxten spridd över en period som i varje fall omfattar mer än tre decennier. Som förklaring har anförts den heterogenitet i väljarunderlag som måste känneteckna en partigrupp som slutligen omfattar nära 60 % av väljarkåren, och det har framkastats att impulsspridningen mellan samhällsklasser kan vara förklaringen till det långt utdragna tillväxtskedet. Och detta språng till nya samhällslager, förutsätter eller måste understödjas av en politisk kursändring som i sig är en tidskrävande process. I detta sammanhang må erinras om ytterligare en faktor, något vid sidan av de tre nämnda. En radikal ändring i de sociala, och framförallt ekonomiska betingelserna för befolkningen i sin helhet, eller vissa grupper inom den, kan väntas leda till en om-

prövning av politiska ställningstaganden; en ny impulsvåg startas, eller en äldre får ny kraft genom att den mottagliga gruppen plötsligt ökas. Depressionen under 1930-talet kan väntas ha haft denna effekt både i fråga om arbetarpartierna och Bondeförbundet. Fortfarande är det rimligt att tänka sig att alla inte reagerar på en gång, en viss fördröjning uppstår; de observerade spridningsförloppen låter sig i varje fall enklast tolka så.

Teorin för den demokratiska kontrollen³⁴ kan inte vara fullständig så länge tidsfaktorn och tröghetseffekterna försummas. En konsekvens av det resonemang som här förts är att ett givet valutslag i allmänhet inte innebär ett jämviktsläge under de rådande politiska och sociala förhållandena. *Ceteris paribus*, d. v. s. med oförändrad samhällsstruktur, konstanta ekonomiska villkor och oförändrade partiprogram kan utslaget bli ett annat nästa gång.

En förutsättning för den redovisade analysen har varit förhoppningen att i viss mån kunna lyfta en process ur dess historiska miljö, komplexet av aldrig tidigare eller senare uppträdande händelser och betingelser, och betrakta den som ett fenomen som upprepas. En yttring, av denna frigörelse är övergången från ett tidsbegrepp till ett annat. Vid sidan av sådana storheter som yrkesfördelning, eventuellt nationalinkomst och liknande, uppträder tiden som en bestämmande faktor. Att betrakta spridnings- eller tillväxtförlopp som icke unika innebär en övergång från »historisk tid» till »processtid» som oberoende variabel. Frågan blir om massattitydförändringar och massrörelser — politiska såväl som andra — har vissa angivbara gemensamma egenskaper vare sig de uppträder 1910 eller 1925, och är förlopp som kan förutses med hjälp av en datering från processens början? Svaret kan endast ges med hjälp av en induktiv metod, observationer måste samlas från många sådana förlopp. Samtidigt måste metoden vara i viss mening idealiserande, den förenklar och bortser från de många unika detaljerna, så väsentliga i en annan vetenskaplig tradition.

Att de resultat som här redovisats är preliminära och underkastade osäkerhet har upprepade gånger framhållits. Fast det statistiska materialet flödar mindre rikligt sedan 1952 bör det vara möjligt att

³⁴ I denna teori torde dynamiska problem huvudsakligen diskuteras i samband med vetoinstanser och konstitutionella hinder för ett valutslags snabba effekt. Den fråga som behandlas i föreliggande uppsats gäller fördröjningen före valutslaget. Jmf. R. A. Dahl, »A Preface to Democratic Theory» (Chicago, Univ. of Chicago Press, 1956), s. 55—58. Från en mera allmän synpunkt diskuteras betydelsen av förändringshastighet i W. Kornhauser, »The Politics of Mass Society», s. 145—152.

i modifierad form genomföra delar av analysen på 1950- och början av 1960-talets politiska utveckling. Innan så skett kan perspektivets räckvidd inte säkert bedömas. I ett annat skede kan de långsiktiga trenderna saknas, exempelvis av det skälet att politiska händelser i långt högre grad slår igenom hos väljarna omedelbart, utan tidsfördröjning. Är det fallet måste teorin för massrörelser och politiska förlopp korrigeras och nyanseras i överensstämmelse därmed.

Man kan till slut ställa frågan om de valstatistiska serierna kommer att förvisas till en mycket mer undanskymd plats i studiet av de partiförskjutningar som inträffar efter 1950-talets ingång — den ungefärliga tidpunkt då moderna fältmetoder i form av opinionsundersökningar på stickprovsbas blir en kunskapskälla att räkna med. Mycket talar emellertid för att den officiella statistikens totala räkningar och långa tidsserier alltjämt kommer att behövas som komplement till speciellt arrangerade tvärsnittundersökningar. De senare lider ofrånkomligen av vissa fel, åtminstone av samplingfel, som i betraktande av de politiska kurvornas ofta lugna och flacka förlopp kan bli besvärande. I bästa fall har de officiella serierna en kontinuitet i insamlings- och bearbetningsmetoder, och en motsvarande längd av tidsperspektivet, som är mycket väsentlig vid undersökningar av social förändring, och som tillfälligt förekommande opinionsundersökningar inte garanterar. Härav följer att varje radikal omläggning, och framförallt nedskärning av de statistiska seriernas redovisningar innebär en allvarlig nackdel. I övrigt bör våra ansträngningar inriktas på att finna den bästa möjliga kombinationen av tidsserie- och tvärsnittsmetodik.

INTERNATIONELLA KONFERENSER — TEKNIK OCH FOLKRÄTT

Av Jur. kand. ROLF H. LINDHOLM, Stockholm

I staternas umgänge spelar konferenser av olika slag en viktig roll vid sidan av ordinarie diplomatisk och konsulär verksamhet. Avsikten med denna uppsats är att redogöra för de problem som uppkommer vid internationella konferenser, varvid den praxis som utvecklats (tekniken) blandas med vissa folkrättsliga eller pseudofolkrättsliga frågor. Det ligger i ämnets natur och vidd att framställningen måste bli huvudsakligen deskriptiv.

Terminologi. För att avgränsa ämnet är det nödvändigt att avgöra vad som skall inbegripas under termen internationell konferens.¹ Endast offentliga konferenser behandlas (intergovernmental conferences, public conferences), medan andra konferenser (semipublic

I noterna sker utan angivande av verkets namn hänvisning till följande arbeten:

Dunn, F. S.: *The Practice and Procedure of International Conferences* (Diss.), Baltimore 1929; Gihl, T.: *Huvuddragen av den allmänna folkrätten*, Stockholm 1956; Hill, N. L.: *The Public International Conference*, London & Oxford 1929; v. Hofsten, E.: *Internationella möten*, Stockholm 1962; ISSB, Vol. V, No. 2, 1953: *The Technique of International Conferences*; Numelin, R.: *Diplomati*, Stockholm 1954; Oppenheim, L.: *International Law*, del I, London 1955, s. 869—871; Pastuhov, V. D.: *A Guide to the Practice of International Conferences*, Washington 1945; Potter, P. B.: *An Introduction to the Study of International Organization*, New York 1948, s. 115—130; Riches, C. A.: *Majority Rule in International Organization*, Baltimore 1940, s. 1—30, 245—306; Satow, E. Sir: *International Congresses*, London 1920; Satow, E. Sir: *A Guide to Diplomatic Practice*, London 1957, s. 303—323 (cit. Satow's Guide); Sibert, M.: *Traité de droit international public*, del II, Paris 1951, s. 96—178. AJIL (1926) s. 747—750; AJIL (1926), Special Supplement, July, s. 204—221 (cit. AJIL 26 Suppl.); AJIL (1928), Special Supplement, January, s. 21—25, 43 (cit. AJIL 28 Suppl.); SvJT 1962, s. 21—40.

AJIL = American Journal of International Law. ISSB = International Social Science Bulletin.

¹ Pastuhov, s. vii skiljer mellan internationella konferenser stricto sensu och sådana som egentligen utgör sammankomster av internationella organ. Gihl, s. 182 använder termen »diplomatiska konferenser» med avseende på den förra typen. Scelle, ISSB, s. 241 använder beteckningarna »diplomatic conferences» eller »congress conferences» respektive »regular conferences» eller »assemblies».

conferences och private conferences) såsom ur folkrättslig synpunkt mindre relevanta förbigås. Vidare behandlas endast fristående konferenser, dvs. icke sådana som ingår i arbetet inom eller eljest sammankallas av internationella organisationer. Självklart är dock att tekniken vid alla konferenser i viss utsträckning sammanfaller.²

Någon betydelseskilnad mellan konferenser och kongresser upprätthålls inte.³ I det förflutna användes ordet kongress vanligen för sammankomster av större vikt, framför allt sådana där suveräner eller deras främsta ministrar deltog. Staterna har emellertid upphört att iaktta denna skillnad (jfr Congress of Vienna 1815 och Paris Peace Conference 1919).

Historik. Även om konferenssystemet kan sägas ha klassiska anor⁴ är den internationella konferensen — i betydelsen av formella sammankomster av representanter för många stater i syfte att behandla frågor av internationellt intresse och att komma till en överenskommelse beträffande dessa⁵ — en ganska ung företeelse. Fredskongresser har dock varit vanliga alltsedan Westfaliska freden. En del av dem har ägnat sig även åt andra frågor än regleringen av freden. Wienkongressen tog sålunda upp slavhandeln, internationaliseringen av vissa floder samt den diplomatiska rangen. Först under senare hälften av förra århundradet blev det vanligt med konferenser av många olika slag. Till denna epok hör också de kongresser som ledde fram till de olika unionerna på kommunikationsväsendets område. Med dem inträdde i det internationella umgänget ett drag av periodicitet, som spred sig till de fristående konferenserna. Den andra fredskongressen i Haag 1907 planerade sålunda ett tredje möte 1914. Med tiden uppstod ett krav på permanens, vilket ledde till skapandet av NF, ILO och hela skaran av internationella organ. Givetvis har de specialiserade internationella organisationerna minskat nödvändigheten av fristående konferenser. Allt fler ad hoc konferenser har också sammankallats av FN och dess fackorgan.

Reglernas ursprung. I avseende på tekniken vid internationella konferenser kan man följa linjer från den ena konferensen till den

² Någon utförlig klassificering är inte nödvändig och vore av föga värde. Jfr Dunn, s. 30—48.

³ Av denna mening: Dunn, s. 15 f, Hill, s. 2, Pastuhov, s. 9 ff, Potter, s. 117, Satow, s. 1, Satow's Guide s. 303. Av annan mening: Sibert, s. 96 ff, Scelle, ISSB, s. 241 ff.

⁴ Som exempel på tidiga konferenser brukar nämnas de amfiktyoniska på Delos under 600-talet f. Kr. samt katolska kyrkans koncilier före Tridentinum. Hill, s. 1 f, Numelin, s. 129 ff.

⁵ Oppenheim, s. 869.

andra. Grunden lades vid kongresserna i Osnabrück-Münster och i Wien.⁶ Den betydelse som rang och ceremoniel spelade vid dessa har emellertid minskat. Bland konferenser som påverkat den fortsatta utvecklingen kan nämnas Berlinkongressen 1878, Haagkonferenserna 1899 och 1907 samt de internationella unionernas möten. I senare tid har proceduren inom NF, FN och andra internationella organ övat inflytande på de fristående konferenserna. Många regler kan spåras till parlamentarisk praxis inom något land.

Kodifikation. Frågan om kodifikation⁷ av konferenstekniken (conference procedure) togs upp inom NF 1925 av den expertkommitté som tillsatts för kodifikation av folkrätten. Kommittén publicerade en detaljerad rapport,⁸ som tillställdes de olika regeringarna för yttrande. Av tjugioåtta svar⁹ var fjorton positiva till tanken på en kodifikation, sex innehöll reservationer, och åtta var negativa — bl. a. fyra stormakters. Kommittén föreslog 1927 att frågan skulle överlämnas till en liten expertgrupp och således undandras den föreslagna kodifikationskonferensen. Det förutsattes att de modeller som utarbetades och eventuellt antogs av staterna endast skulle ha karaktären av jus dispositivum. Till något resultat ledde inte detta arbete. Inom FN:s lagkommission har ingen uppmärksamhet ägnats åt frågan.¹⁰

Staternas jämlikhet. Statssamfundet omfattar numera över hundra självständiga stater. Var och en av dessa är oberoende i den meningen att den inte är underordnad någon annan stat. Staterna själva säger gärna att de är »suveräna»; de är dock bundna av allmän folkrätt och egna traktater. I umgänget med varandra gör staterna anspråk på jämlikhet (sovereign equality), något som bl. a. sätter sin prägel på de internationella konferenserna. Vi skall i det följande se hur den konkreta utformningen möter det principiella kravet.¹¹

Förberedelser. Initiativ, preliminärer, inbjudan. För att en internationell konferens skall komma till stånd fordras ett initiativ, vilket kan utgå från en av en viss fråga berörd stat eller från en stat som erbjuder bona officia eller medling. I fredstid sonderar den in-

⁶ Jessup, P. C.: »Parliamentary Diplomacy», Académie de droit international, Recueil des cours 1956 (89), s. 240 f.

⁷ AJIL (1926), Dunn, s. vi ff, Pastuhov, s. 3 ff.

⁸ AJIL 26 Suppl.

⁹ AJIL 28 Suppl.

¹⁰ SvJT 1962.

¹¹ Jfr Broms, B.: »The Doctrine of Equality of States as Applied in International Organizations» (Diss.), Vammala 1959.

tresserade staten på vanliga diplomatiska vägar inställningen hos vissa andra stater, varvid ett förberedande meningsutbyte kan utveckla sig. Om detta resulterar i övertygelsen att en konferens är önskvärd, utsänds inbjudningar till övriga stater.

Fredskonferensen 1899 tillkom på initiativ av tsar Nikolaus II, som föreslog att den skulle hållas i Haag. Efter brevväxling mellan Ryssland och Holland utsändes inbjudningarna av den nederländska regeringen. Ibland kan man spåra initiativet tillbaka till en privat organisation. Detta gäller Genèvekonferensen 1864, som sammankallades av Schweiz efter långvariga ansträngningar av Société Genevoise d'Utilité Publique — i sin tur inspirerat av Henri Dunant.

Sammankallandet av en fredskongress föregås normalt av fredspreliminärer och vapenvila. Ett första stadium av »fredstrevare» kan förekomma. Under rysk-japanska kriget vände sig den japanska regeringen i hemlighet till president Theodore Roosevelt och bad honom att (officiellt på eget initiativ) inbjuda de krigförande till en konferens. Denna kom till stånd 1905 i Portsmouth, New Hampshire.

Statssamfundets atomistiska struktur gör det nödvändigt att internationella konferenser föregås av inbjudningar. Ingen stat har någon rätt att kalla andra stater till en konferens, och samfundet självt har inget organ som skulle kunna utöva en sådan myndighet. När staterna mot slutet av förra århundradet på grund av den tekniska utvecklingen ryckte varandra närmare, måste vissa funktioner överlåtas till institutionaliserade kongresser (unionerna) eller till permanenta organ. Sådana organ skapas av internationella konferenser men lever sedan ett eget liv. I våra dagar svarar de för sammankallandet av flertalet internationella möten.¹²

Preliminärer måste till för att utröna om den tilltänkta konferensen kan leda till resultat. Det lönar sig inte att inbjuda till en konferens, om de viktigaste staterna uteblir eller röstar emot den föreslagna regleringen. Detta följer av den innebörd staterna ger satsen om suverän jämlikhet.¹³

Deltagare, representanter, observatörer. Vilka stater som skall ges tillfälle att delta i en internationell konferens bestäms av inbjudaren

¹² v. Hofsten, s. 11 nämner att 1948 anordnades omkring 4000 internationella möten enbart i FN:s regi.

¹³ »It was reasonable too, as it always must be, not to go into Congress without some previous understanding with the Powers to be there assembled. Every man conversant with the conduct of affairs knows very well that public and formal discussions cannot be conducted with any hope of a successful issue unless such preliminary understandings have been arrived at.» (Duke of Argyll, citat från Satow's Guide, s. 306).

och, i sista hand, av konferensens objekt. Alla av detta berörda stater anses böra inbjudas eller åtminstone ges tillfälle till accession.¹⁴ Det står en oinbjuden stat fritt att ansöka om tillträde, och en inbjuden stat kan vägra sitt deltagande.

Med statssamfundets tillväxt har också följt en ökning av antalet deltagare i internationella konferenser. Före detta sekel var det ovanligt med mer än femton deltagande stater i en konferens. Haagkonferensen 1899 omfattade 26 stater, varav ingen från Sydamerika; dess efterföljare 1907 samlade 45. Restriktivitet iaktas särskilt när det gäller fredskongresser.

Frågan om endast helt självständiga stater skall inbjudas måste lösas av inbjudaren. Det har förekommit att beroende stater inbjudits till konferenser, där man behandlat frågor inom deras kompetens. Så utsträcktes medlemskapet i Världspostförbundet vid kongressen 1874 till en del kolonier. Genom att lämna tillträde åt vissa stormakternas kolonier kan man också kringgå regeln om suverän jämlikhet. Ett annat problem utgör de små staterna. För att undgå deras numerära inflytande har man ofta underlåtit att inbjuda dem. Detta gäller de centralamerikanska republikerna samt Luxemburg, Liechtenstein, Monaco, San Marino m. fl.¹⁵

De deltagande staterna representeras av diplomater eller särskilda experter, som utrustas med fullmakter. Deras kreditiv granskas av konferensen eller av en särskilt tillsatt kommitté. Representanten kallas vanligen plénipotentiaire, vilket innebär att han har oinskränkt fullmakt (full powers) att signera slutdokumentet.¹⁶ Betydelsen av undertecknandet har minskat genom ratifikationsinstitutets utveckling, varför man ibland använder den allmänna termen »credentials».

Diplomatiska representanter kan vara utsedda ad hoc eller vara ackrediterade i den stad (det land) där konferensen hålls eller i en angränsande huvudstad. Vid viktigare konferenser kan utrikes-

¹⁴ Dunn, s. 199 f.

¹⁵ Små stater som inbjudits till konferenser har ibland låtit sig representeras av en stormakt. Montenegro företräddes exempelvis av Ryssland vid Haagkonferensen 1899. Det förekommer också att de befullmäktigar en utlänning som representant.

¹⁶ Hans befogenhet är däremot vanligen begränsad på grund av särskilda instruktioner. Hill, s. 43—46. »It is to be noted that delegates act in two different capacities: 1, as representatives of the political entities or other organizations that send them; and 2, as members of the conference body itself. In the former case, their capacity is determined by the terms of their appointment, and in the latter case by the rules of organization and procedure of the conference.» Dunn, s. 205.

ministrar leda delegationerna. Vanligen är värdlandets utrikesminister delegationschef, även om andra nationer utsett representanter av lägre rang. I undantagsfall förekommer det även att statschefer eller premiärministrar deltar. Vem som utses beror naturligtvis på vilken betydelse deltagaren tillmäter konferensen.

I avsaknad av bestämmelser i samband med inbjudningarna äger varje stat själv avgöra storleken och sammansättningen hos sin delegation. Förutom delegationschefen (first plenipotentiary) kan ingå diplomater, olika slags experter, sekreterare, översättare etc. En lista över delegationens medlemmar sänds i förväg till konferensens sekretariat och till inbjudarlandets regering. Under konferensens lopp kan en stat ändra sin delegations sammansättning, om den bara under rättar konferensledningen.

Den inbjudande staten har ofta efter samråd med några andra stater bestämt hur många representanter varje stat skall få sända. Till konferensen i Genua 1922 fick sju stater (Frankrike, Storbritannien, Belgien, Japan, Italien, Tyskland och Sovjetunionen) sända fem befullmäktigade representanter var. Storbritannien tilläts dessutom sända fyra representanter för sina dominions. Nitton stater fick sända två representanter var, Luxemburg en. Förenta Staterna deltog endast genom en »unofficial observer». Vid fredskongressen i Paris 1919 indelades deltagarstaterna i olika klasser: sådana med »general interests», sådana med »special interests», sådana som var »in a state of diplomatic rupture with the enemy» samt »neutral powers and states in the process of formation». Den brittiska delegationen omfattade ungefär fyra hundra personer, den amerikanska var nästan lika stor, medan mindre stater nöjde sig med femtio till sextio personer. Det viktigaste arbetet uträttades under informella sammankomster av »the Ten», »the Five» eller »the Four».

En stat som av en eller annan anledning inte vill sända en befullmäktigad representant kan sända en observatör. En oinbjuden stat kan anhålla om att få sända en sådan. Observatörer är uteslutna från deltagande i omröstningarna. Huruvida de är uteslutna även från deltagande i diskussionerna beror på konferensens gottfinnande. Förenta Staterna sände observatörer till många konferenser under mellankrigstiden, liksom till NF. Vid konferensen i San Francisco 1945 närvar, förutom femtio stater, observatörer från några internationella organ (NF, ILO, UNRRA, FAO och fasta mellanfolkliga domstolen).

Experter i egenskapen av representanter, rådgivare eller observa-

törer har kommit att spela en allt större roll vid internationella konferenser. Diplomaterna förutsätts vara experter i att förhandla och kompromissa, men då konferensen berör tekniskt komplicerade frågor på något område måste de ersättas eller understödjas. Wienkongressen satte upp en statistisk kommission för att få befolkningsstatistik. Till konferensen i Genève 1864 sände staterna kirurger och officerare. Vid Haagkonferenserna deltog förutom diplomater land- och sjöofficerare, folkrättsexperter och personer med erfarenhet av internationell skiljedom. Särskilt många experter deltog i konferensen i Washington 1921—1922 om rustningsbegränsningar. Förenta Staterna hade t. ex. 55, Japan 89, Kina 82, Storbritannien 43.

Deltagande av experter behöver inte betyda att frågorna behandlas på ett sakligare sätt. Många har varit experter bara till namnet. Ingen av Storbritanniens experter på Rumänien vid Pariskongressen 1919 hade sålunda besökt landet. Dessutom kan en fråga beröra många experters områden, varvid den inbördes relationen orsakar problem. Den som upplyses av en expert fastnar också gärna för sådant som stämmer med hans egna förutfattade meningar.

Statssamfundets heterogenitet gör det naturligt att man på olika sätt kringgår det extrema kravet på suverän jämlikhet. (Så länge man (bl. a. på grund av avsaknaden av ett rationellt substitut) upprätthåller principen »en stat, en röst» får man på andra vägar säkra stormakternas intressen. Ett sätt är att begränsa kretsen av inbjudna stater. Man måste dock se till att de stater deltar, vilkas medverkan är nödvändig för att genomföra den tilltänkta regleringen.¹⁷ Man kan exempelvis inte gärna utesluta Storbritannien från en sjörättskonferens. På samma sätt var det önskvärt att så många stater som möjligt blev medlemmar av Världspostföreningen. I en del fall har man lämnat tillträde åt kolonier i syfte att ge moderlandet fler röster. Genom att låta stormakterna sända fler representanter tillförsäkrar man dem också större inflytande. Bl. a. kan de bli representerade i alla kommittéer och subkommittéer. Genom kategoriklyvningar kan man uppnå likartade resultat.

Särskilt egenmäktigt handlar naturligt nog segrarna vid fredskongresser. Som exempel kan tjäna den japanska fredskonferensen 1951. Innehållet i uppgörelsen bestämdes genom överenskommelse mellan Förenta Staterna och Storbritannien. Vissa diplomatiska kon-

¹⁷ »Both the absence of an interested state and the presence of an indifferent nation diminish the chances that the work of a conference will be successful.» Hill, s. 217.

takter förekom även med andra allierade. Slutligen sammankallades en konferens i San Francisco för undertecknande. Det underströks att inga överläggningar skulle förekomma. Vissa stater gjorde invändningar mot proceduren och drog sig tillbaka, medan Japan och tjugosex av dess tidigare fiender undertecknade fördraget.

Plats, tid, språk. Platsen för en internationell konferens bestäms av initiativtagaren, som med tanke på sitt ansvar för förberedelserna normalt väljer en stad inom sitt eget territorium. Ibland spelar andra hänsyn in. Fredskonferensen 1899 hölls i Haag på förslag av tsar Nikolaus, som ansåg en stormakts huvudstad olämplig, då politiska intressen koncentrerade till denna kunde inverka på konferensarbetet. Algeciras valdes till mötesplats för konferensen 1906 med anledning av dess närhet till Marocko — föremålet för överläggningarna. London utsågs till mötesplats för konferensen 1908—1909 med tanke på Storbritanniens dominerande ställning som sjömacht. Många konferenser har hållits i Schweiz för att möjliggöra underhandlingar i neutral atmosfär.¹⁸

Även tiden för en internationell konferens bestäms av initiativtagaren.¹⁹

Konferensens språk fastställs antingen av initiativtagaren eller av konferensen själv på ett inledande stadium. I allmänhet har rådande diplomatspråk använts, dvs. ursprungligen latin och sedan 1600-talet franska. Franskan bibehöll sin dominerande ställning ända fram till fredskongressen i Paris 1919, som jämställde franska och engelska. Sedan dess har engelskans betydelse ökat samtidigt som krav rests på antagande av andra officiella språk: spanska, tyska, italienska, ryska och kinesiska. Staterna har hävdat sina språk av prestigehänsyn och för att ge sina representanter fördelar i diskussionerna.²⁰

Fler officiella språk gör det möjligt för fler representanter att delta i överläggningarna på jämställd fot men kräver å andra sidan mer tid, arbete och pengar. Någon form av tolkning måste nästan alltid arrangeras. Denna kan ske simultant eller konsekutivt.²¹ Ibland tillåter man en representant att tala sitt modersmål, om han själv ordnar översättning till ett officiellt språk.

Dagordning, kallelser. En konferens' syfte och program måste fast-

¹⁸ Betr. praktiska hänsyn se Pastuhov, s. 40—44.

¹⁹ Betr. praktiska hänsyn se Pastuhov, s. 46—47.

²⁰ Genèvekonferensen 1954 hade under Koreafasen fem officiella språk (franska, ryska, engelska, kinesiska och koreanska), som användes alternerande en dag i taget.

²¹ Om tolkning se v. Hofsten, s. 31 ff.

ställas på ett tidigt stadium. Uppgiften åvilar initiativtagaren, som ofta tar råd av stormakter eller andra särskilt intresserade stater. Innan ett detaljerat förslag till dagordning (agenda) har utarbetats, vägrar staterna gärna att acceptera inbjudan, eftersom de inte vill komma i det läget att de måste diskutera sådant som de inte vill diskutera. Av samma anledning försäkras ofta att konferensen skall hålla sig strängt till dagordningen och inte kunna gå utanför denna annat än med samtliga deltagares samtycke.²² (Frågan huruvida ett visst ämne faller under dagordningen avgörs ibland av konferensen själv genom majoritetsbeslut.) Inbjudna stater kan reservera sig med avseende på det föreslagna programmet genom att begära att en viss fråga skall utelämnas eller medtagas. En reservation som kommunicerats övriga stater och icke mötts med invändningar blir en del av programmet.

Efter vederbörliga förberedelser utsänds kallelser till de stater som accepterat inbjudan.²³

Organisation och procedur. Ordförande, vice ordförande. Initiativtagaren till en internationell konferens ansvarar av hävd även för dennas organisation. Konferensen öppnas av en hög ämbetsman i värdlandet, vanligen utrikesministern, vilken har att välkomna delegaterna. Vid Haagkonferenserna intogs ordförandestolen vid de första plenarmötena av Nederländernas utrikesminister. Washingtonkonferensen 1921—1922 öppnades av utrikesminister Hughes, medan välkomsttalet hölls av president Harding.

Konferensens första arbetsuppgift är att välja sin ordförande. I allmänhet utses den främste representanten för det land där konferensen hålls (under förutsättning att värdlandet deltar). Denne är som nämnts vanligen utrikesministern. Hans val brukar föreslås av

²² »When nations are invited as sovereign powers to engage in a conference, of course no nation can be bound without its consent. Unanimity is a part of the consequences of the status of States in international law. They must consent. Now, it is usual, therefore, when a conference is called, for the Government calling the conference to propose the questions to be discussed, because if those invited do not want to discuss the questions, then of course they will refuse . . . Now, then, you can have a matter brought up in the Conference, of course, and the first point of order will be, Do you all agree that it shall be discussed? and if any power says no, that will be the end of it.» (C. E. Hughes, citat från *Dunn*, s. 202.)

²³ Under förberedelserna faller även att förse konferensen med personal, att göra upp en budget för den och andra uppgifter av huvudsakligen praktisk natur. Se *Pastuhov*, s. 50—63 samt *Duchesne*, L. R.: »Congress Organizers' Manual», Bryssel 1961. Praktiska råd om konferensers förberedelse och ledning återfinns även i *Parkes*, J. W.: »International Conferences», Genève 1933.

representanten för det land som kommer först i alfabetisk ordning eller av ålderspresidenten (le doyen d'âge). Vid Berlinkongressen valdes Bismarck till ordförande på förslag av representanten för Österrike-Ungern. Vid Wienkongressen utsågs dock Metternich på förslag av Talleyrand. Vid Haagkonferensen 1899 föreslog den nederländske utrikesministern att den ryske delegationschefen skulle väljas till ordförande. Denne föreslog i sin tur att den nederländske delegationschefen skulle väljas till hedersordförande. Samma tillvägagångssätt tillämpades vid den andra konferensen 1907 med den skillnaden att den nederländske utrikesministern utsågs till hedersordförande och den nederländske delegationschefen till fungerande vice ordförande.

När flera stater står bakom tillkomsten av en konferens kan det hända att ordförandeskapet växlar. (rotation). Som exempel kan nämnas fredskongressen i Lausanne 1923 och Genèvekonferensen 1954.

Det är ordförandens uppgift att öppna förhandlingarna, att utse medlemmar av sekretariatet, att leda diskussionerna och att förklara konferensen avslutad. I öppningstalet brukar han klargöra ämnet för och syftet med konferensen. Ordförandens avgöranden kan förkastas av deltagarna men sätts sällan i fråga. Det förutsätts att han är opartisk, varför han bör lämna ordförandestolen, om han vill göra ett uttalande som representant för sitt land. I sådana fall får en vice ordförande fungera; en eller flera sådana brukar väljas av konferensen. De regler en ordförande har att följa kan till sin utformning vara mycket enkla.²⁴

Sekretariat. Medlemmarna av sekretariatet utnämns av konferensens ordförande²⁵ efter informella kontakter med respektive delegationschefer i syfte att utverka deras samtycke. Till generalsekreterare utses nästan undantagslöst en ämbetsman från värdlandet, och detta kan svara även för övriga medlemmar. Ofta förstärks dock sekre-

²⁴ Som exempel kan tjäna Conference on Central American Affairs i Washington 1922—1923: »The functions of the chairman are: 1) To direct the sessions of the conference and to bring up for discussion in their turn the matters included in the orders of the day; 2) To give the floor to the delegates in the order in which they ask it; 3) To decide questions of order which arise in the discussions; provided, however, that if any delegate shall request it the decision shall be put to a vote of the conference; 4) To call for a vote and to announce to the conference the result of the vote.» Hill, s. 67.

²⁵ Om val förekommer är dessa som regel helt formella. Vid Washingtonkonferensen 1921—1922 sade ordföranden: »I suggest that the conference now proceed to the election of a Secretary-General, and I propose for the purpose, the Honorable John W. Garrett. (After a pause): I understand that the selection of Mr. Garrett as Secretary-General is agreed to by the delegates.» Hill, s. 76.

tariatet av personer ur de olika representanternas sviter. Sekretariatet ansvarar under generalsekreterarens ledning för konferensens protokoll. Det kan också anförtros kontakterna utåt, nödvändiga översättningar samt diverse rutinärenden.²⁶ När flera officiella språk används, måste sekretariatet utrustas med personer som behärskar dessa. Av denna anledning har det varit vanligt att utse en fransk ämbetsman. Även tolkar och rapporteurs hör till sekretariatet. Sekretariatet i sin helhet lyder under ordföranden.

Procedurregler. En konferens kan, och detta var regel före 1900, genomföra sin uppgift utan att anta särskilda procedurregler. I våra dagar måste konferensens program och sammansättning i så fall vara enkla. Metodbeslut fattas allteftersom problem uppstår och nästan alltid på ordförandens initiativ. Vanligen antas procedurregler vid det första plenarmötet, varvid initiativtagarens inflytande gör sig gällande. Vid den första Haagkonferensen framlade sålunda den ryske delegationschefen en kort plan, vilken antogs utan diskussion. Reglerna för konferensen i Genua 1922 föreslogs av den italienska regeringen. Konferensen har naturligtvis rätt att modifiera föreslagna regler, men det händer sällan att större ändringar vidtas. Vid den andra Haagkonferensen förkastades ett moment av artikel åtta med lydelsen: »The delegation of one power may have itself represented by that of another». Konferensen kan ändra redan antagna regler men är ibland bunden av villkor i dessa.

Procedurregler antagna av internationella konferenser brukar vara enkla till form och innehåll. De berör ordförandeskap, kommittéer, sekretariat, offentlighet, officiella språk, förslag och motförslag, protokoll, quorum o. dyl.²⁷ Där antagna regler saknas faller man, liksom före reglernas antagande, tillbaka på praxis från andra konferenser. Valet av »föredömen» och ett eventuellt nyskapande sker diskretionärt, varvid aktuella praktiska och makthänsyn inverkar.

Rangordning. Företrädet bland delegaterna bestäms som regel av staternas bokstavsordning på engelska, tidigare franska.²⁸ Förr satt chefsdelegaterna i fallande skala växelvis till höger och till vänster om ordföranden. Placeringen kan växla med hänsyn till lokaliteterna eller deltagarnas relationer. Vid en fredskongress är det naturligt att

²⁶ För exempel se Hill, s. 75.

²⁷ För exempel se Hill, s. 243 ff och Satow, s. 128 ff.

²⁸ Placeringen vid konferensen i Genève 1954 följde engelsk bokstavsordning vid behandlingen av Korea och fransk bokstavsordning vid behandlingen av Indo-Kina. Satow's Guide s. 320 ff.

representanter för de krigförande staterna bildar två motsatta grupper. Staterna kan även överenskomma om att platsen till höger om ordföranden skall besättas efter lottkastning. Vid Wienkongressen bestämde reglementet att den ordning i vilken fördrag skulle undertecknas skulle fastställas på samma sätt.²⁹ En annan möjlighet är *pêlé-mêle*, dvs. ingen ordning alls, vilket dock lätt leder till förvirring.

Rangordningen spelar inte samma roll nu som förr då konferensdelegaterna representerade autokratiska furstar. Kongressen i Westfalen krävde femton månaders förberedelse för att lösa etikettsfrågor och måste hållas i Münster och Osnabrück, som ligger fem mil från varandra, för att undvika rangstrider mellan Frankrike och Sverige. Vid andra tillfällen var det nödvändigt att ändra en byggnad eller uppföra en ny för att få så många dörrar att delegater av samma rangklass kunde inträda samtidigt.

Plenarmöten. Arbetet vid internationella konferenser utförs på plenarmöten, kommittémöten och subkommittémöten. Vid stora konferenser inskränks antalet plenarmöten till ett minimum på grund av omöjligheten eller olämpligheten att föra detaljerade diskussioner med kanske hundratals deltagare. Åtminstone två plenarmöten måste dock hållas: ett för att sätta i gång arbetet och ett för att avsluta det. Vid det första mötet, som brukar ha högtidlig karaktär med öppnings- och välkomsttal, skapar konferensen sina organ (ordförande, kommittéer, eventuellt sekretariat) samt organiserar sitt arbete (rules of procedure). Vid det sista undertecknas eventuella slutdokument samt hålls tacktal (till sekretariatet, värdlandet och ordföranden). Om flera plenarmöten förekommer, ägnas dessa åt rapporter från kommittéer och åt omröstningar.

Huvudkommitté, andra kommittéer, kommittémöten. Det är vanligt att ordförande och vice ordförande i sin ledning av konferensens arbete biträds av en huvudkommitté (steering committee, general committee). Bestämmelser om en sådan kan ingå i konferensens procedurregler; i annat fall fordras konferensens särskilda beslut. Huvudkommittén består normalt av konferensens ordförande och vice ordförande, generalsekreteraren samt de särskilda kommittéernas ordförande.³⁰ Den ägnar sig huvudsakligen åt procedurfrågor; den hjälper ordföranden att sammansätta övriga kommittéer, att överföra meddelanden till konferensen samt att utforma dagordningen

²⁹ I praktiken tillämpades fransk bokstavsordning. Sato w, s. 101.

³⁰ Huvudkommittén kan också vara sammansatt av konferensens ordförande och delegationscheferna, förutsatt att inte alltför många stater deltar.

för varje möte. Politiska frågor av stor betydelse kan dock tas upp inom kommittén, eftersom staterna ibland väljer att låta en procedurregel (skenbart) bli den springande punkten i förhandlingarna.

En konferens kan även äga andra centrala kommittéer. Vanligt är att en särskild kommitté (credentials committee) tillsätts för att granska delegaternas fullmakter. En redaktionskommitté (drafting committee) kan få till uppgift att utforma förslag till fördrag, deklaration eller annat slutdokument. I denna bör ingå åtminstone en representant för varje officiellt språk. Kommitténs uppgift är att finna lämpliga formuleringar för konferensens åsikter, sådana de framträtt under debatterna, samt att samordna ändrade artiklar med varandra och det hela. Någon gång tillsätts en särskild agenda committee.

Ett plenarmöte kan formulera allmänna principer, ge generella direktiv och fatta slutliga beslut, men problem kan inte penetreras och dokument inte avfattas av en mängd delegater. Det är därför som det huvudsakliga arbetet lokaliseras till kommittéer och subkommittéer. I små grupper kan också experter lättare utnyttjas vid behandlingen av komplicerade tekniska frågor. Kommittéernas uppgift är att omsorgsfullt studera remitterade ämnen och att avge rapporter till konferensen. Det är viktigt att besluktade frågor hänskjuts till samma kommitté, vilket huvudkommittén svarar för. Antalet kommittéer är vanligen två, tre eller fyra, dvs. ganska lågt.³¹ Ett större antal medför gärna splittring och koordinationsproblem.

Ibland bildar hela konferensen en kommitté (committee of the whole) för att överlägga enskilt och under enklare former. Bruket har sitt ursprung i engelsk parlamentarisk praxis, där underhuset arbetande som utskott ju betecknas som Committee of the Whole House. Särskilt lämplig kan metoden vara, om antalet deltagare är lågt eller dagordningen enkel, t. ex. då ett konventionsförslag skall behandlas. Stora konferenser har också sammanträtt på detta sätt för att lösa vissa svåra problem. Som exempel på konferenser vid vilka committees of the whole förekommit kan nämnas den i Algeras 1906 och de i Washington 1921—1922 respektive 1922—1923.

Karakteristiskt för de flesta internationella konferenser är dock att några kommittéer tillsätts för att under hela tiden undersöka och diskutera en viss del av dagordningen. (Där en committee of the

³¹ Konferensen i Madrid 1880 är märklig i så måtto att den saknade kommittéer. Fredskongressen i Paris 1919 satte å andra sidan upp 58 kommittéer och subkommittéer.

whole används, kan motsvarande uppdelning ske på subkommittéer till denna.) Varje deltagarstat är berättigad till representation i alla kommittéer, vilket anses följa av principen om staternas jämlikhet. Som regel har varje stat en representant, men denne åtföljs ofta av rådgivare, experter och sekreterare. Vid konferensen i Genua 1922 gynnades de sju stormakterna genom att tilldelas två representanter var, medan övriga stater fick nöja sig med en. Ofta tillkommer en naturlig begränsning: små stater kan inte sända så många personer att de blir representerade i alla kommittéer. Antalet personer som bevisar kommittémöten kan ändå stiga till höjder, där effektivitet omöjliggörs.³² Teoretiskt respekteras doktrinen om sovereign equality därigenom att en stat, oavsett antalet representanter, endast har en röst.

Kommittéerna tillsätts av konferensen in pleno men brukar konstituera sig själva. Förutom ordförande och eventuellt vice ordförande utses i allmänhet sekreterare och rapporteurs. En rapporteur skall efter kontinentalt parlamentariskt mönster sammanfatta diskussionerna och redogöra för kommitténs slutsatser. Hans rapport underställs först kommitténs ledamöter och tillställs sedan ett plenarmöte, där han är kommitténs talesman (en minoritetsgrupp har ofta rätt till en egen rapporteur). Det förekommer att ordföranden samtidigt tjänar som rapporteur. Kommittéerna brukar formulera sina egna (enkla) procedurregler. Beslut fattas vanligen med enkel majoritet. Att detta kan ske sammanhänger med att en kommitté skall studera, bereda och avge rapport om vissa frågor men inte fatta slutliga beslut. För framgång i kommittéarbetet krävs att funktionärerna är väl insatta i de aktuella frågorna och förstår att effektivt leda diskussionerna. I allmänhet antas en kommittés beslut eller resolutioner av plenarmötet.

Kommittéer kan tillsätta subkommittéer med ännu friare former. Subkommittéerna omfattar sällan representanter för alla delegationer. De sysslar med tekniska eller juridiska aspekter på en fråga, varför experter gärna utses. Stora variationer förekommer. Washingtonkonferensen 1921—1922 hade två kommittéer med sju respektive sex subkommittéer. Vid Haagkonferensen 1899 föreslog Frankrike att staterna skulle ha representanter i alla subkommittéer, men detta förkastades med sjutton röster mot två och många nedlagda. Subkommittéer kan i sin tur tillsätta kommittéer eller särskilda expert-

³² Kommittéerna vid Genuakonferensen omfattade mellan 200 och 250 personer.

grupper.³³ Missbruk av kommittéer kan dock leda till stockning. Samtidigt som antalet medlemmar i en kommitté bör vara lågt måste man se till att olika kända meningsriktningar bland delegationerna blir företrädna.

Offentlighet. Den allmänna regeln i våra dagar är att plenarmöten är offentliga och kommittémöten enskilda.³⁴ Tidigare seklers konferenser hade vanligen helt sekreta överläggningar, vilket sammanhänge med tillämpningen av hemlig diplomati. Denna misskrediterades, då den inte kunde förhindra krigsutbrottet 1914, och president Wilson krävde i sina fjorton punkter för fortsättningen »open understanding openly arrived at». Kravet på att överenskommelserna skulle vara openly arrived at möttes med mycken skepsis och har inte förverkligats i vidare mån än att plenarmötena öppnats för offentligheten. Kommittémötena, där det egentliga arbetet utförs, har förblivit enskilda och detta av naturliga skäl. Staterna måste kunna rådslå i lugn med tid för prövning och möjlighet till kompromisser. Inför offentligheten ändrar de ogärna sina positioner, vilket är nödvändigt för resultat. Som en följd brukar tyngdpunkten vid allför offentliga konferenser förskjutas från konferenslokalerna till hotellrummen!

Å andra sidan måste det legitima kravet på upplysningar om konferensens gång tillfredsställas. Ett sätt är att avge inte alltför kortfattade kommunikéer. (Vid fredskongressen i Paris 1919 omfattade den första kommunikén fem rader.) Protokollen från en internationell konferens brukar däremot inte publiceras förrän efter konferensens avslutning.

Läckor från hemliga överläggningar har ofta orsakat diplomatiska förvecklingar. En delegation vill t. ex. genom indiskretion spela ut två stater mot varandra, eller en tidning lägger pussel med hjälp av uppsnappade repliker. Så kunde Frankfurter Zeitung den 21 juni 1919 redogöra för flera av de Fyra Storas sammanträden.

För en lämplig avvägning mellan konferensens och allmänhetens intressen krävs att konferensen kan hålla hemliga sammanträden men att ingenting hemlighålls utan sakliga skäl. Numera förekommer det att konferenserna utrustas med en särskild pressavdelning.

Omröstning. Den allmänna regeln vid internationella konferenser

³³ Haagkonferensen 1899 hade tre kommittéer, varav den andra tillsatte två subkommittéer. En av dessa tillsatte en expertkommitté.

³⁴ Haagkonferensen 1907 inledde denna praxis. Efter beslut av konferensens huvudkommitté (Bureau) kunde dock vissa plenarmöten göras enskilda.

är att varje deltagarstat har en röst (one state, one vote). I inbjudan till Haagkonferensen 1899 hette det: »Each power, whatever may be the number of its delegates, will have only one vote». Principen gynnar uppenbarligen de små staterna; Luxemburgs röst betyder nominellt lika mycket som Storbritanniens. I praktiken »vägs» dock rösterna efter staternas inbördes betydelse i sammanhanget, eftersom stormakternas uppslutning avgör genomslagskraften. (Likställdhet i röststyrka betyder inte likställdhet i inflytande och kontroll.) Systemet förstärker stormakternas benägenhet att öva press på små stater eller att skaffa sig mer eller mindre beroende satelliter.

En reell avvikelse från regeln om lika röststyrka innebär metoden att ge tillträde åt vissa en stormakts kolonier. För ett öppet åsidosättande måste man dock gå till en del unioner. Inom internationella organisationer förekommer klassificeringar av medlemmarna, som innebär olikhet (Assembly och Council i NF, General Assembly och Security Council i FN, ständiga och icke ständiga medlemmar av säkerhetsrådet).³⁵

Som ett korollarium till likställdheten får man se enhälligheten.³⁶ Så länge de små staterna hävdar regeln »en stat, en röst» måste de stora kräva »enhälligt samtycke». De internationella konferenserna har också nästan undantagslöst motsvarat kravet då det gällt viktiga beslut (slutliga och andra). Enligt Berlinkongressens protokoll betraktade Bismarck »comme un principe incontestable que la minorité ne pourra pas être tenue de se soumettre à un vote de majorité».³⁷ Samma kongress erbjuder emellertid exempel på en avvikelse. Då de turkiska representanterna vägrade att godta den föreslagna regleringen om Bosnien och Hercegovina med hänvisning till sina instruktioner, bortsåg Bismarck från detta och förklarade förslaget antaget. Han sade sig vara säker på att den turkiska regeringen skulle sända nya instruktioner. Med orden »le protocole reste ouvert pour les recevoir» avslutade han diskussionen.³⁸

Vid beslut av mindre betydelse, t. ex. angående vissa procedurfrågor,³⁹ har enhälligheten ofta åsidosatts. Genèvekonferensen 1868

³⁵ Förutom Broms' tidigare anförda arbete kan nämnas Koo, Wellington, Jr.: »Voting Procedures in International Political Organizations» (Diss.), New York 1947.

³⁶ »Equality of voting power and unanimous consent have been throughout the centuries the two pillars on which international conferences have rested.» Pastuhov, s. 135.

³⁷ Satow, s. 2.

³⁸ Hill, s. 189 f.

³⁹ Det kan vara svårt att avgöra om en fråga har denna karaktär. (Jfr motsvarande svårighet inom FN beträffande »important questions»; Jessup i det

bestämde att enkel majoritet skulle räcka för att ta upp en fråga till diskussion. Även andra avvikelser förekommer. Kommittéer kan tillåtas att grunda sina rekommendationer till plenarmötena på majoritetsbeslut. Detta gällde bl. a. för Haagkonferensernas kommittéer. En annan möjlighet är att underteckna slutdokumentet med vissa reservationer. Bestämmelser om quorum kan medföra ett slags majoritetsvälde, men fristående konferenser saknar i allmänhet sådana. Eventuella avvikelser från enhälligheten görs diskretionärt av konferensen.⁴⁰ (Stater som motsätter sig majoritetsbeslut kan avstå från deltagande respektive återkalla sin representation, vägra att underteckna eller ratificera, eller reservera sig mot de bestämmelser i slutdokumentet som vilar på majoritetsbeslut.)

Kravet på enhällighet innebär, annorlunda uttryckt, att staterna har vetorätt, vilket kan leda till paralysering av konferensarbetet helt eller delvis. Vid den första Haagkonferensen var det bara Rumäniens röst, som hindrade upprättandet av en föreslagen undersökningskommission. För att överhuvudtaget uppnå resultat utvecklade man vid Haagkonferenserna principen om »quasi-unanimity».⁴¹ I protokoll från ett kommittémöte kunde man läsa följande egendomlighet: »... adopted unanimously with the exception of two votes (United States and Great Britain) and one abstention (Portugal)». Senare konferenser har vid avvikelser från enhälligheten i stället krävt enkel eller kvalificerad majoritet.

För belägg på fullkomlig frigörelse från kravet på enhällighet måste man gå till internationella skiljedomar, domstolar och organisationer. Bland de senare har särskilt ILO verkat revolutionerande.⁴²

Man kan observera att avstegen från likställdhet och enhällighet står att finna på begränsade områden, som inte är utpräglat politiskt brännbara, och där praktiska hänsyn »tvingar» fram en lösning. Sådana områden har avsöndrats från internationellt konferensarbete i egentlig mening och anförtrotts åt unioner eller andra internationella organ. De fristående konferenserna har däremot envist hävdat likställdheten-enhälligheten, åtminstone i princip och i avseende på vik-

redan citerade arbetet, s. 279 ff). Till grund för användningen av majoritetsbeslut vid internationella konferenser måste ligga deltagarnas enhällighet.

⁴⁰ Konferensen kan t. ex. enhälligt överge ett i inbjudningarna stipulerat krav på enhällighet.

⁴¹ En *contradictio in adjecto*. Vad man avsåg var en kraftig majoritet.

⁴² Artikel 17 av ILO:s Constitution innehåller bl. a.: »Except as otherwise expressly provided in this Constitution ... all matters shall be decided by a simple majority of the votes cast by the delegates present.»

tiga avgöranden, eftersom den innebär vissa garantier både för små och stora stater.⁴³ Ett enkelt och rationellt substitut har varit omöjligt att finna. Vissa försök har gjorts, men resultaten övertygar bara om svårigheterna. Ett av dem innebar en klassificering av staterna med utgångspunkt från fem huvudfaktorer, ett annat räknade med en grov röststyrkefördelning efter staternas betydelse i upprätthållandet av den aktuella maktbalansen.⁴⁴ Det verkar mycket osannolikt att staterna skulle kunna enas om en allmän princip för »weighted voting» med tanke på att deras intressen för olika frågor med naturnödvändighet måste variera. Av den anledningen torde det vara realistiskt att räkna med en fortsättning på uppsplattningen av arbetsuppgifterna; de internationella konferenserna består för behandlingen av huvudsakligen politiska problem, medan en del tekniska och ekonomiska frågor undan för undan delegeras till internationella organisationer.⁴⁵

Sättet att rösta varierar efter de röstandes antal och andra praktiska omständigheter. I kommittéer sker omröstning vanligen genom handuppräckning (show of hands). På plenarmöten kan röstning ske genom uppresning eller namnupprop (roll-call). I senare fallet kan röstningen ske öppet eller hemligt (secret ballot). Ordningen för avgivandet av rösterna bestäms in dubio av rangordningen.

Så länge enhällighet fordras kan röstning verka motsägelsefullt.⁴⁶ Man måste dock ta reda på om enhällighet föreligger, och därtill krävs formellt omröstning. Vid Algeciraskonferensen hade den svenske representanten fått instruktion om att rösta med majoriteten. Ett ytterligare skäl för omröstning är intresset av att få reda på hur många och vilka stater som motsätter sig en viss reglering. Möjlighet

⁴³ »There is conflict between two forces. The small states are reluctant to yield their equality and the large states are reluctant to continue majority decisions unless their voting strength is somewhat commensurate with their interests and responsibilities. For the most part, the deviations from equality have appeared in somewhat disguised form in order that the susceptibilities of the small states intent upon maintaining their prestige might not be injured.» Riches, s. 287.

⁴⁴ Hill, s. 186 respektive Scelle, ISSB, s. 253.

⁴⁵ »The most that can be expected is that states will agree to occasional applications of inequality and majority action where it is possible without sacrificing vital interests.» Hill, s. 194.

⁴⁶ »Dans une conférence on ne vote pas: et ce pour une raison bien simple, c'est que l'unanimité est requise.» — »Cette argumentation captieuse jouait visiblement sur les mots. Pour savoir si l'unanimité est acquise, il n'y a qu'un moyen: c'est de voter.» Satow, s. 3. »So long as the liberum veto exists, the counting of votes is unimportant.» Riches, s. 258. Vid Genèvekonferensen 1954 om Korea och Indo-Kina förekom ingen omröstning.

finns nämligen för de stater som är eniga att låta regleringen gälla sig emellan.

Protokoll. Alla betydande konferenser ägnar omsorg åt utarbetandet av ett protokoll över arbetets gång. En eller flera sekreterare följer varje möte och anger i »protocols»⁴⁷ eller procès-verbaux datum, tid och plats, deltagande stater, plénipotentiaires och deras biträden, förhandlingarnas innehåll och uppnådda resultat. Förslag som framlagts och deklARATIONER som gjorts bifogas. Tidigare undertecknades protokollet av alla delegationschefer samt av ordföranden och generalsekreteraren efter att ha lästs upp inför följande sammanträde. Det ökade antalet deltagarstater tvingade fram mindre tidskrävande former. I våra dagar distribueras vanligen tryckta eller duplicerade kopior av protokollen. Om ingen delegat gör formella invändningar mot dem anses de antagna. I en del fall distribueras först ordagranna uppteckningar (comptes rendus) av allting som sagts för att delegaterna skall få göra rättelser.⁴⁸ Originalen till protokollen bevaras av värdlandets regering. Tillvägagångssättet vid protokolleringen har varierat i oerhörd omfattning.

Slutdokument. Normalt utmynnär överläggningarna vid en internationell konferens i något slags slutdokument: pakt, fördrag, konvention eller deklARATION. När flera överenskommelser med olika karaktär föreligger, brukar dessa samlas i en särskild Acte final (Final Act) eller Acte général (General Act). Finalakten från den första Haagkonferensen innehöll tre konventioner, tre deklARATIONER, en resolution och sex voeux.⁴⁹ Termerna är inte klart avgränsade från varandra, varför indikationerna blir något svävande.⁵⁰

Fördrag och konventioner måste som regel både undertecknas och ratificeras. En viss tidrymd bestäms för underskrift av de stater, vilkas representanter saknade tillräckliga fullmakter vid konferensen. En annan tidrymd fastställs för deposition av ratifikation och accessioner. Bestämmelser härom intas i ett särskilt protokoll. Som regel utarbetas ett fördrag mellan samtliga deltagare.⁵¹ Om bara ett

⁴⁷ Ordet »protocol» är olämpligt, eftersom det har flera betydelser. Om dessa se Dunn, s. 215 f.

⁴⁸ Talare har ibland försökt gå utöver ändamålet att rätta form- och transkriptionsfel genom att ändra innehållet i det sagda. Dunn, s. 217.

⁴⁹ En voeu är närmast en önskan eller rekommendation, som konferensen vill ge uttryck åt.

⁵⁰ Hill, s. 81 f.

⁵¹ Undantag utgör flera fredsfördrag. Som exempel kan nämnas Parisfördraget 1814 med sju delfördrag mellan Frankrike och dess fiender: Österrike, Storbritannien, Preussen, Sverige, Portugal, Ryssland och Spanien.

veto mot ett förslag. Verkligheten motsvarar långt ifrån denna »ideabild».

De internationella konferenserna är till sin natur närmast fora för överläggningar. De saknar egentlig lagstiftande, dömande och verkställande myndighet. De innebär endast en möjlighet till underhandlingar och överenskommelser. Lloyd Georges yttrade 1923: »If there had been a conference in 1914 in July there would have been no catastrophe in August — it would have been impossible» verkar därför överdrivet.⁵⁴ Historien visar också upp en rad mer eller mindre misslyckade konferenser. Genuakonferensen 1922 misslyckades inte bara med att ge nytt liv åt Europas ekonomi utan erbjöd också tillfälle till ett ovälkommet närmande mellan Tyskland och Sovjetunionen.

Endast mot bakgrunden av en realistisk uppfattning av de internationella konferensernas möjligheter och svagheter kan de inta sin naturliga plats i internationellt umgänge. Som ett tecken på denna insikt kan man se framväxandet av de många internationella organisationerna av olika karaktär. Det förefaller troligt att de fristående konferensernas uppgifter, åtminstone kvantitativt och i relation till de permanenta organens, fortsättningsvis kommer att minska.

⁵⁴ »While one of the purposes of a conference is to reconcile divergent views, there are views that cannot be brought into accord, and an attempt to do so through the medium of a diplomatic assembly is hopeless.» Hill, s. 218. Brådskanke angelägenheter passar inte heller för avgörande av en konferens.

DET KINESISKA KOMMUNISTPARTIETS JORDBRUKSPOLITIK

Av Pol. mag. DONALD SÖDERLIND, Uppsala

Chao Kuo-chun har skrivit ett arbete om det kinesiska kommunistpartiets jordbrukspolitik, som är ett mycket välkommet bidrag till den inte alltför rikhaltiga litteraturen om det moderna Kina: »Agrarian Policy of the Chinese Communist Party 1921—1959», Asia Publishing House, New Delhi 1960. Förf:s stora sakkunskap och ingående kännedom om det kinesiska källmaterialet kan inte betvivlas. I flera större arbeten och i en lång rad tidskriftsartiklar har han under senare år behandlat ekonomiska — främst jordbruks-ekonomiska — och organisatoriska frågor i Mao Tse-tungs Kina. Ett par iögonenfallande svagheter i detta arbete bör dock påpekas. Perioden efter 1953 har fått en irriterande fragmentarisk behandling. Särskilt gäller detta kollektiviseringens första faser, som förf. av någon svårbegriplig anledning nästan helt förbigått. Förf:s positiva grundinställning till det kommunistiska Kina har vidare lett till ett ibland alltför okritiskt accepterande av de officiella uppgifterna. Det är också påfallande, att när förf. någon gång — det sker förvånansvärt sällan — hänvisar till västerländska forskningsresultat, så är det i regel arbeten med prokinesisk eller prokommunistisk karaktär som utnyttjas.

Någon detaljgranskning av Chaos bok skall här inte företas. I stället skall detta arbete tas som utgångspunkt för en översiktlig framställning av det kinesiska kommunistpartiets jordbrukspolitik med avseende på jordfrågan och jordbrukets socialisering efter maktövertagandet 1949. De viktiga jordbrukstekniska problemen om konstbevattning, konstgödning, nyodling, mekanisering av jordbruksdriften etc., som den kommunistiska regimen ägnat stor uppmärksamhet, skall i denna översikt inte alls beröras.

En beklaglig brist i Chaos arbete är att förf. inte gör något som helst försök att utreda äganderättsförhållandena före de kommunist-

tiska jordreformerna. Enligt ett ofta citerat uttalande av Mao Tse-tung från december 1947 skulle godsägarna och de s. k. rika bönderna utgöra omkring 8 % av landsbygdsbefolkningen (i familjer räknat) och äga 70—80 % av all jord.¹ Andra kommunistkinesiska uttalanden reducerar den senare siffran till 60—70 %.² Godsägarna ensamma skulle enligt vissa officiella uppgifter ha utgjort 5 % av landsbygdsbefolkningen och ägt 50—60 % av jorden.³ Många västerländska forskare har emellertid funnit dessa siffror starkt överdrivna. Ygael Gluckstein refererar t. ex. i sitt arbete. »Maos China» (1957) en rad undersökningar — både av kommunister och ickekommunistiska experter — i vilka man visserligen kommit fram till att jorden var mycket ojämnt fördelad men inte på långt när så starkt koncentrerad i godsägarnas händer som kinakommunisterna senare gjort gällande. Gluckstein finner det troligt, att godsägarna ägde uppåt en tredjedel av den odlade arealen.⁴

Stora delar av godsägarnas och övriga mer välbärgade bönders jord utarrenderades. Arrendatorernas ställning var ofta osäker och arrendesatserna enligt västerländska förhållanden orimligt höga, ofta över 50 % av de viktigaste grödorna. Dessutom måste arrendatorerna i regel fullgöra andra betungande tjänster åt jordägaren. Vanligt var också att de fattiga bönderna var hårt skuldsatta, och de räntesatser som tillämpades på dessa lån torde i genomsnitt ha uppgått till 30—40 % per år. Avsevärt högre räntesatser var inte ovanliga.⁵ Bönderna måste vidare erlagga en rad olika och ofta godtyckligt pålagda skatter till centrala och lokala myndigheter. Vid skattefördelningen, liksom i den lokala administrationen i övrigt, spelade jordadeln — av vilka de flesta tillhörde godsägarklassen — eller denna adel underställda tjänstemän en avgörande roll.

¹ Mao Tse-tung, »The Present Situation and Our Tasks», Selected Works, vol. IV (Peking 1961), s. 164. Jfr t. ex. Liu Shao-chis tal d. 14 juni 1950, artikelsamlingen »Folkets Kina» (Sthlm 1951), s. 75.

² Se t. ex. Chen Han-seng, »Land Reform Uproots Feudalism», artikelsamlingen China in Transition (Peking 1957), s. 76 f.; Teng Tse-hui, »The Outstanding Success of the Agrarian Reform Movement in China» (Peking 1954), s. 2.

³ Chen Han-seng i »China in Transition», s. 76.

⁴ Gluckstein, s. 79 ff. Jfr t. ex. Yan-li Wu, »An Economic Survey of Communist China» (1956), s. 118 ff.; W. W. Rostow m. fl., »The Prospects for Communist China» (1954), s. 233; R. L. Walker, »China under Communism, The First Five Years» (1955), s. 131 ff. I uppsatsen »Collectivization in China: A Story of Betrayal», Problems of Communism, vol. IV, nr 1 (jan.—febr. 1955), har Walker kommit till slutsatsen, att godsägarna troligen inte ens ägde 20 % av jorden (s. 3).

⁵ Om arrendenas och räntesatsernas storlek, se t. ex. Wu, s. 115 f.; Rostow, s. 234; W. Schenke, »Världsmakten Kina» (Sthlm 1962), s. 126.

Det kinesiska kommunistpartiet grundades 1921. Under de första åren fram till 1927 ägnades jordfrågan och böndernas situation ingen större uppmärksamhet inom partiet, som då leddes av den akademiske marxisten Chen Tu-hsiu. Vad man krävde var främst nedskärning av arrenden och jordskatter. Gemensam front med de borgerliga nationalisterna och Kuomintangpartiet var under dessa år en kärnpunkt i det taktiska programmet. Chiang Kai-sheks gradvisa brytning med kommunisterna, som blev definitiv efter ockupationen av Shanghai i april 1927, nödvändiggjorde en smärtsam omprövning av denna från Moskva och Komintern dirigerade taktik. Bonderevolutionen kom alltmer i förgrunden. Den femte partikongressen i april—maj 1927 ägnade bondefrågan stor uppmärksamhet. I en resolution förklarades, att en fundamental förändring av jordens äganderättsförhållanden var en grundprincip i den »nationella revolutionen» och att »jordens nationalisering och avskaffandet av den privata egendomen» måste vara huvudprincipen i partiets jordbruksprogram.⁶ Men partiet försökte ännu kompromissa mellan »revolution from below» — bonderevolutionen — och »revolution from above» — samarbetet med nationalisterna, d. v. s. vid denna tidpunkt Kuomintangs vänsterflygel. All jord som tillhörde den revolutionära arméns officerare skulle skyddas från konfiskation liksom alla egendomar under 500 mou (omkring 33 hektar). Med dessa bestämmelser hade huvudprincipen förvandlats till en »ihålig fras».⁷ På sommaren 1927 uteslöts kommunisterna från den regering som Kuomintangs vänsterflygel bildat i Wuhan. Den gemensamma frontens politik hade nu lidit ett avgörande nederlag. På en partikonferens i augusti 1927 avsattes Chen Tu-hsiu som partiets generalsekreterare och hans politik fördömdes som opportunistisk. Huvudanklagelsen mot »opportunisterna» gällde deras bristfälliga stöd åt en bonderevolution och en genomgripande jordreform. I ett cirkulärbrev från centralkommittén betonades, att partiets huvuduppgift nu var att utnyttja revolutionära metoder av »masstyp» för att lösa jordproblemet.⁸ I en resolution från samma konferens utlades när-

⁶ C. Brandt, B. Schwartz och J. K. Fairbank, »A Documentary History of Chinese Communism» (1952), s. 95 f. Detta arbete citeras i fortsättningen: »A Documentary History».

⁷ »A Documentary History», s. 91. — Om förhållandet mellan kommunistpartiet och Kuomintangs vänsterflygel vid denna tid och om femte partikongressen, se vidare R. C. North, »Moscow and Chinese Communists» (1953), s. 95 ff.; »M. N. Roy and the Fifth Congress of the Chinese Communist Party», The China Quarterly, nr 8 (okt.—dec. 1961), s. 184—95.

⁸ »A Documentary History», s. 109.

mare partiets jordprogram. Konfiskering av de stora och medelstora godsägarnas och byråkraternas jord, sänkning av arrendena till de små godsägare, vars jord inte skulle beröras av konfiskeringen, reduktion av räntesatserna vid lån till fattiga jordbrukare, reduktion av jordskatterna och överflyttande av skattebördan till de rika bönderna var de viktigaste kraven.⁹

Efter brytningen med Kuomintang 1927 kom kommunistpartiets huvudsakliga operationsbas under de följande åren att bli landsbygden i Hunan- och Kiangsiprovinserna. I Hunanprovinsen hade Mao Tse-tung i november 1927 organiserat den första kinesiska sovjeten; i november 1931 skapades en kinesisk sovjetrepublik med Mao som ordförande. Under denna »sovjetperiod», som varade fram till det sino-japanska krigets utbrott på sommaren 1937, formulerades och provades i praktiken många av de grundläggande principerna för kommunisternas senare jordpolitik (s. 17, 37).¹⁰ Av intresse är särskilt den jordlag för den kinesiska sovjetrepubliken som antogs i december 1931 och som Chao utförligt återger (s. 23 ff.).¹¹ De »feodala godsherrarnas», de »rika böndernas», »militäristernas», lantadelns och de religiösa institutionernas jord och övriga tillgångar skulle konfiskeras och fördelas bland de fattiga bönderna, jordbruksarbetarna och soldaterna i den kommunistiska röda armén. Med undantag för de »rika bönderna» skulle de forna ägarna inte erhålla någon jord vid denna fördelning. Alla existerande arrende- och lånekontrakt skulle annulleras. Efter jordfördelningen skulle ett räntetak på 1 % per månad tillämpas. I lagen betonades vidare, att dessa jordreformer inte fick verkställas med våld eller genom order från högre myndigheter utan endast på grundval av böndernas direkta stöd och medverkan. Vid reformernas genomförande försökte man också att på olika sätt mobilisera bondemassorna. Allmänna byböten, bondeorganisationer och jordkommittéer spelade en dominerande roll. Det bör framhållas, att denna jordreformlag hade vissa »moderata» inslag. Här sägs t. ex. ingenting om jordens nationalisering och avskaffandet av den privata äganderätten. På en sovjetkonferens i Shanghaj i maj 1930 hade man i en resolution förordat skapandet av kollektivjordbruk. Inte heller detta nämndes med ett ord i 1931 års lag.¹²

⁹ »A Documentary History», s. 122. Jfr Chao, s. 16.

¹⁰ Sidhänvisningar i texten avser Chao's arbete.

¹¹ En engelsk övers. — troligen inte helt fullständig — återfinns i »A Documentary History», s. 224 ff.

¹² »A Documentary History», s. 218 f.

På hösten 1931 invaderade Japan Manchuriet och sex år senare utbröt det sino-japanska krig som varade fram till augusti 1945. Med kommunistpartiet som initiativtagare skapades efter krigsutbrottet i juli 1937 en gemensam antijapansk front mellan kommunisterna och Kuomintang. Denna enhetsfront uppluckrades emellertid snabbt och redan efter några år ledde den ökade spänningen åter till väpnade konflikter; i slutet av sino-japanska kriget ådagalade både nationalister och kommunister större intresse i att bekämpa varandra än att bekämpa japanerna.

Krigsutbrottet och den gemensamma fronten åtföljdes av stora förändringar i kommunistpartiets jordpolitik. I en i september 1937 offentliggjord rapport förklarade centralkommittén »högtidligt», att man bl. a. skulle upphöra med konfiskationen av godsägarnas jord.¹³ Avsikten var, förklarade Mao Tse-tung en vecka senare, att härigenom stärka den antijapanska fronten.¹⁴ Tyngpunkten i jordprogrammet kom nu att läggas på en reducering av arrenden och räntesatser. Allmänt gällde, att arrendena reducerades med 25 % med en högsta arrendenivå av 37,5 % av den viktigaste grödan (s. 42 f.). Räntesatserna på gamla lån reducerades till högst 18 % per år (senare 15 %); på nya lån, d. v. s. lån ingångna efter japanska krigets utbrott, var räntesatserna däremot fria (s. 44 f.).¹⁵ Stora ansträngningar gjordes också för att inom de kommunistdominerade jordbruksområdena organisera grupper för ömsesidigt samarbete (eng.: mutual-aid teams) och olika slag av kooperativer (s. 50, 55 ff.). Samarbetsgrupperna innebar ett ömsesidigt utbyte av arbetskraft och övriga produktionsmedel inom en liten grupp jordbrukare. Bland kooperativerna fanns fyra huvudgrupper: konsument-, producent-, kredit- och transportkooperativer. Producentkooperativernas verksamhet gällde tillverkning av oumbärliga varor som tyg, salt, vegetabiliska oljor; det bör dock betonas, att det här tydligen inte var fråga om »halvsocialistiska» jordbrukskooperativer av det slag som skapades i kommunistkina på 1950-talet.¹⁶

¹³ »A Documentary History», s. 246. — En viss omfördelning av jorden kom dock till stånd under denna period i de kommunistdominerade områdena, dels genom fördelning av offentligt ägd jord, dels genom konfiskation av jord som ägdes av de godsägare som samarbetade med japanerna. *Chao*, s. 51, 64.

¹⁴ »A Documentary History», s. 254. Jfr *Chao*, s. 39, 70.

¹⁵ Samma bestämmelser hade funnits i en jordlag som Kuomintangregeringen i Nanking antagit i slutet av 20-talet men som i stort sett stannat på papperet. I. & D. *Crook*, »Revolution in a Chinese Village, Ten Mile Inn» (1959), s. 178.

¹⁶ Jfr t. ex. *Tung Ta-lin*, »Agricultural Co-operation in China» (2^e uppl., Peking 1959), s. 5 f.

Att denna moderata politik av kommunistledarna betraktades som kortsiktig och tillfällig framgår klart bl. a. av Mao Tse-tungs skrifter i början på 40-talet. Som exempel kan tas den betydelsefulla skriften »Om den nya demokratin», publicerad i januari 1940.¹⁷ Enligt Mao måste den kinesiska revolutionen ske i två steg: först den borgerligt-demokratiska revolutionen och därefter den socialistiska. Kina befinner sig ännu i det första stadiet, vars mål är att kasta imperialism och feodalism över ända och att skapa en ny demokratisk republik ledd av alla revolutionära klasser. I den nya demokratin kommer godsägarnas jord att konfiskeras och fördelas bland de fattiga bönderna. Huvudprinciperna för jordpolitiken under denna period skall vara att realisera Sun Yat-sens slogan »brukaren skall äga sin jord» och att »likvidera» alla feodala relationer på landsbygden.

Åren 1945—50 uppvisade den kommunistiska jordpolitiken en rad taktiska skiftningar (s. 74 ff.). En kort tid efter det sino-japanska krigets avslutande fortsatte den moderata arrende- och räntesänkningpolitiken. Ett partidirektiv som centralkommittén avgav i maj 1946 betecknade inledningen till en skärpning av denna politik. Enligt direktivet skulle godsägarnas jord — men inte deras övriga egendom — konfiskeras och fördelas bland de jordlösa; denna konfiskation skulle emellertid främst drabba de stora godsägarna och de godsägare som klassificerades som »tyranner» och »förrädare», d. v. s. samarbetat med japanerna. De som aktivt deltagit i kriget mot Japan skulle behandlas med särskild mildhet. Jordkonfiskationen skulle i allmänhet inte få beröra de »rika böndernas» egendom; detta förbud torde emellertid sällan ha iakttagits.¹⁸

I december 1946 antogs i en av de kommunistiska »gränsregionerna» en lag om statliga tvångsköp av godsägarnas »överskott» av jord och hus och liknande förordningar antogs snart även i de övriga kommunistdominerade områdena. I allmänhet skulle godsägaren få behålla en jordareal som med 50 % översteg den areal som mellanbönderna i området i genomsnitt ägde. För godsägare som deltagit i

¹⁷ Engelsk övers. i utdrag i »A Documentary History», s. 263 ff.

¹⁸ CROOK, s. 179 ff. — Chao ägnar detta direktiv fem rader (s. 77) och tycks inte anse, att det innebar någon brytning med den moderata politiken under sino-japanska kriget. Denna uppfattning torde vara ohållbar. Se t. ex. MAO TSE-TUNG, »The Present Situation and Our Tasks» (1947), Selected Works, vol. IV, s. 164: »After the Japanese surrender, the peasants urgently demanded land, and we made a timely decision to change our land policy from reducing rent and interest to confiscating the land of the landlord class for distribution among the peasants. The directive issued by the Central Committee of our Party on May 4, 1946, marked this change».

det antijapanska kriget höjdes denna siffra till 100 %. Den jord som staten på detta sätt förvärvade skulle säljas till de fattigaste bönderna till ett pris som uppgick till hälften av det statliga inköpspriset. De »rika böndernas» jord skulle uttryckligen inte beröras av de statliga tvångsköpen. I oktober 1947 promulgerades en ny avsevärt radikalare jordlag. Enligt denna skulle godsägarnas jord och stora delar av deras övriga egendom konfiskeras liksom den jord som ägdes av offentliga och religiösa institutioner. Denna egendom skulle sedan fördelas lika bland bönderna, och godsägarna erhålla lika stor del som de övriga jordbrukarna. Vidare skulle de »rika böndernas» »överskott» av jord och viss övrig egendom »rekvireras».¹⁹ Vintern 1947—48 verkställdes denna lag inom vissa av de kommunistdominerade områdena och godsägare och »rika bönder» utsattes för en ofta grym behandling från de fattiga böndernas sida. Dessa organiserades i särskilda föreningar med speciell uppgift att leda jordreformarbetet (s. 75, 83 f.). Ofta kom också »mellanböndernas» egendomsrättigheter att åsidosättas (s. 78 f., 85, 90).

I inbördeskriget gick kommunisterna våren 1947 på allvar över till offensiv och från hösten 1947 »befriade» de snabbt och utan allvarligare motstånd från kuomintangtrupperna hela Kina. I de »nya områden» där den kommunistiska maktställningen ännu inte var helt konsoliderad återgick man till den jordpolitik som tillämpats under sino-japanska kriget (s. 80 ff.). I norra Kina fortsattes dock konfiskationspolitiken. I juni 1950 skulle enligt Chao jordreformen ha genomförts inom områden med en sammanlagd befolkning av 178 miljoner, d. v. s. en fjärdedel av Kinas totala landsbygdsbefolkning (s. 98).

Den 30 juni 1950 promulgerade den nya kommunistregeringen en jordreformlag för folkrepubliken Kina²⁰ och vid årsskiftet 1952/53 var jordfördelningen genomförd över praktiskt taget hela Kina. Jordfördelningen föregicks av ett ytterst intensivt propaganda- och organisationsarbete. Stora ansträngningar gjordes för att aktivera bonde-massorna, främst jordbruksarbetarna och de s. k. fattiga bönderna. 300.000 funktionärer per år skickades ut på landsbygden för att leda arbetet. Speciella bondeorganisationer skapades, ledda av partifunk-

¹⁹ I praktiken torde knappast någon skillnad ha funnits mellan »rekvisition» och »konfiskation». — Enligt Y u a n - l i W u (s. 138) skulle man med »överskott» troligen ha menat »any excess over the average per capita value in the district».

²⁰ Engelsk övers. i The Agrarian Reform Law of the People's Republic of China and Other Relevant Documents (4 uppl., Peking 1959), s. 1—15.

tionärerna och efterhand även av de »positiva» elementen bland bönderna; dessa organisationer skulle fungera som reformens »lagligt exekutiva organ».²¹ Hätska hatkampanjer mot godsägarna igångsattes, kulminerande i offentliga anklagelsemöten där den spontana och av funktionärerna uppeggade bitterheten fick fritt utlopp. Ambulerande folkdomstolar — specialdomstolar utanför den ordinarie domstolsorganisationen — avgjorde tvister i samband med jordfördelningen och dömde massor av »despotiska» godsägare till stränga straff; många torde f. ö. ha avrättats utan ens formell rättegång.²² Godsägarnas motstånd mot reformen tog sig många uttryck. Det hände inte sällan att de förstörde sina grödor, hus och jordbruksredskap, högg ner träd, slaktade boskapen etc. men även mer desperata handlingar torde ha förekommit.²³

På allmänna hymöten eller av särskilda representativa bondekongresser bestämdes sedan böndernas klasstatus²⁴ och själva jordfördelningen kunde börja. Den avslutades med utdelande av äganderättshandlingar. I jordreformen stadgades (art. 30), att jordägarna efter jordreformen fritt skulle få bruka sin jord och att jorden dessutom fritt skulle få utarrenderas, köpas och säljas. Bönderna föreplagades alltså en oinskränkt äganderätt till sin nyvunna jord.

1950 års jordreforms lag kan mot bakgrund av den politik kommunistpartiet förde de närmast föregående åren inte betecknas som särskilt extrem. Godsägarnas jord, dragdjur, jordbruksredskap, överskottsmedel och -hus konfiskerades, men det stadgades uttryckligen, att de inte skulle berövas sina handels- och industriföretag och inte heller den jord och egendom som var direkt knuten till dessa företag (art. 4). Godsägarna skulle vidare erhålla lika stor jordareal som de övriga bönderna, så att de själva skulle kunna förtjäna sitt

²¹ Jordreforms lagen, art. 29; Allmänna förordningar angående organiserandet av bondeföreningar, kap. I, art. 3. Även denna förordning finns i engelsk övers. i *The Agrarian Reform Law etc.*, s. 51—57.

²² *Chao*, s. 120, 124. Jfr t. ex. *W. Stevenson*, »The Yellow Wind» (1959), s. 104. — I litteraturen anges starkt divergerande siffror över totala antalet avrättade godsägare. »Hundratusentals» skriver t. ex. *H. G. Callis* i »China, Confucian and Communist» (1959), s. 350 och *Walker* i sin ovan nämnda uppsats i »Problems of Communism» (1955), s. 5. I sin bok »China under Communism» har *Walker* höjt siffran till »minst en och en halv miljon» (s. 137). Men avsevärt högre siffror är inte ovanliga. Enligt *S. Chandra-sekhar*, »Red China, An Asian View», skulle vissa »utomstående observatörer» ha uppskattat antalet till uppåt 20 miljoner (s. 24).

²³ *Chao*, s. 107; *P. Townsend*, »China Phoenix» (1955), s. 152.

²⁴ Man räknade med 5 olika klasser: godsägare, rika bönder, mellanbönder, fattiga bönder och lantarbetare. Se Beslut rörande klassuppdelningen på landsbygden, engelsk övers. i »The Agrarian Reform Law» etc., s. 17—50.

levebröd och »reformera sig» genom arbete (art. 10). Det moderata inslaget i lagen kom tydligast fram i behandlingen av de s. k. rika bönderna. Några år före maktövertagandet hade Mao Tse-tung förklarat att dessa i stor utsträckning var »feodala och halvfeodala exploatörer».²⁵ Nu stadgades emellertid, att den jord som de rika bönderna ägde och som de själva eller med hjälp av lejd arbetskraft brukade skulle skyddas liksom deras övriga egendom. De fick också i regel behålla sin utarrenderade jord om denna arealmässigt inte översteg den jord de själva brukade (art. 6). I några tal i juni 1950 angav Mao Tse-tung och Liu Shao-chi två skäl till den nya politiken gentemot de rika bönderna. Avsikten var dels att »isolera» godsägarna, att förhindra en samverkan mellan dessa och de rika bönderna i kamp mot jordreformslagens genomförande, dels att genom stöd åt de rika bondehushållen gynna jordbruksproduktionens återhämtning efter de förödande krigen.²⁶ Redan ur dessa motiveringar kan man i viss mån utläsa den »mjuka» linjens tillfälliga karaktär.

Vilka var avsikterna med och verkningarna av denna omfördelning av jorden? I ett nyss utkommet kommunistiskt arbete om den kinesiska revolutionen sammanfattas resultaten på följande sätt: »Jordreformen avskaffade det feodala system som hade härskat i Kina i över 2000 år, eliminerade godsägarklassen, de reaktionära krafternas och imperialismens starkaste stöd i Kina, frigjorde jordbrukets produktivkrafter och banade därmed väg för landets industrialisering.»²⁷ Att jordreformen på olika sätt stärkte regimens maktställning är odiskutabelt: genom krossandet av godsägarnas politiska, ekonomiska och sociala maktställning, genom tillfredsställelandet av småböndernas »jordhunger», genom det omfattande indoktrinerings- och organisationsarbete på landsbygden som föregick jordomfördelningen, genom den terror, som åtföljde jordreformen och som effektivt måste ha minskat lusten till opposition mot kommunistregimen.²⁸

Reformens ekonomiska konsekvenser är i vissa avseenden svårare att bedöma. Enligt officiella uppgifter skulle totalt 700 miljoner mou (ungefär 47 miljoner hektar), ha omfördelats bland 300 miljoner bönder (familjemedlemmarna inräknade).²⁹ Att de jordlösa arbetar-

²⁵ »The Present Situation and Our Tasks», Selected Works, vol. IV, s. 165.

²⁶ »Folkets Kina», s. 37, 78, 83.

²⁷ Ho Kan-Chih, »A History of the Modern Chinese Revolution» (Peking 1960), s. 568.

²⁸ Jfr t. ex. Yuan-li Wu, s. 146 ff.

²⁹ Se t. ex. Gluckstein, s. 95 ff. — I dessa siffror är resultaten av jordreformerna i slutet av 40-talet inräknade.

nas och arrendatorernas ekonomiska ställning därvid förbättrades är självklart, men av de anförda siffrorna framgår också klart, att reformen inte på långt när kunde förväntas avskaffa fattigdomen på den kinesiska landsbygden. Jordtillskottet per capita blev alltså i genomsnitt inte större än drygt två mou (1 mou = $\frac{1}{15}$ hektar), och i de mer tätbefolkade områdena i södra och östra Kina säkerligen ofta mindre än en mou. En genomsnittsfamilj skulle enligt dessa siffror ha erhållit omkring 0,7 hektar. Det kan tilläggas, att fördelningen av dragdjur, jordbruksredskap etc. endast obetydligt torde ha förbättrat de fattiga böndernas ekonomiska ställning.³⁰ Beträffande reformens möjligheter att leda till ökad jordbruksproduktion och skapa större utrymme för kapitalinvesteringar inom industrin måste bedömningarna bli rätt osäkra. Den kinesiske jordbruksministern Li Shu-cheng förklarade i en artikel i september 1952 att jordreformen utgjort »den grundläggande faktorn» i jordbrukets snabba återhämtning,³¹ men dylika påståenden från kinesiskt håll har på goda grunder ifrågasatts av flera västerländska kinaexperter.³² Det är dessutom rimligt att vänta sig, att en ökning av de allra fattigaste jordbrukarnas inkomster i första hand leder till en ökad konsumtion. Även om påståendet om jordreformens gynnsamma verkningar på jordbruksproduktionen vore riktigt, behöver alltså inte därmed ökade resurser för industrialiseringen ha frigjorts.

Chao Kuo-chun understryker med rätta jordreformens karaktär av övergångsskede (s. 94, 99). Jordfördelningen måste av kommunistledarna ha betraktats som ett nödvändigt genomgångsled mot en kollektivistisk jordbruksorganisation, inte som ett mål i sig. Mao Tse-tung förklarade ofta redan före maktövertagandet, att det individuella bondejordbruket efter jordreformen steg för steg skulle

³⁰ Jfr Tung Ta-lin, s. 30: »An investigation made in 1954 showed that on the average each poor peasant household possessed 11.7 mou [mindre än en hektar] of land, every two households shared a draught animal, every three households a plough and every 17 households a water-wheel.» Efter jordreformen skulle en tredjedel av bönderna ha tillhört denna fattiga bondeklass (s. 28).

³¹ »New China's Achievements in Agricultural Production During the Past Three Years», i artikelsamlingen *New China's Economic Achievements 1949—1952*, s. 190. Jfr t.ex. Teng Tse-hiu, s. 15 f.; »Agriculture in China», s. 4 f. Se också Chao, s. 141 f. — Mao Tse-tung förklarade i ett tal d. 1 april 1948 att »utvecklandet av jordbruksproduktionen är det omedelbara syftet med jordreformen». *Speech at a Conference of Cadres in the Shansi-Suiyuan Liberated Area, Selected Works*, vol. IV, s. 237. Också i jordreformlagen (art. 1) läggs huvudvikten på denna aspekt.

³² Yuan-li Wu, s. 123, 140 ff.; B. Grossmann, »Die wirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik China» (1960), s. 55 f.; T. J. Hughes & D. E. T. Luard, »The Economic Development of Communist China, 1949—1958» (1 uppl. 1959), s. 141.

ledas i kooperativ och kollektivistisk riktning. Han tillade emellertid vid några tillfällen — bl. a. med hänvisning till sovjetiska erfarenheter — att kollektiviseringen skulle ta avsevärd tid att förverkliga.³³ I det s. k. Gemensamma programmet, som antogs i september 1949 och som fram till september 1954 var Kinas provisoriska författning, stadgades i art. 34, att folkregeringen skulle leda böndernas organisation av grupper för ömsesidigt utbyte av arbetskraft och av olika former av kooperativer.³⁴

I slutet av 1951 började partipropagandan allt starkare betona den socialistiska jordbruksproduktionens fördelar, och så snart jordfördelningen var genomförd började partiet steg för steg leda bönderna mot en fullständig kollektivisering.³⁵ Tre olika stadier kan urskiljas³⁶:

(1) *Grupper för ömsesidigt samarbete*, inom vilka ett antal hushåll ömsesidigt hjälpte varandra med arbetskraft, dragdjur och jordbruksredskap. I vissa fall ägde detta samarbete rum bara under de arbetsintensiva perioderna av året; i andra fall var samarbetet fastare organiserat och existerade hela året om. I det första fallet var storleken i regel 3—5, i det senare 5—20 hushåll. Dessa samsarbetsgrupper utgjorde inget hot mot den privata äganderätten, förklarades det. Dåvarande finansministern Po I-po skrev t. o. m. i en artikel i Folkets Dagblad på sommaren 1951 att avsikten var att »skydda och inte att försvaga eller förneka privategendomen».³⁷ De

³³ »The Present Situation and Our Tasks» (1947), Selected Works, vol. IV, s. 168 f.; »Report to the Second Plenary Session of the Seventh Central Committee of the Communist Party of China» (1949), *ibid.*, s. 368 f.; »On the People's Democratic Dictatorship» (1949), *ibid.*, s. 419. — Ett ofta citerat uttalande från 1943 återfinns hos t. ex. P. S. H. Tang, »Communist China Today: Domestic and Foreign Policies» (1 uppl. 1957), s. 272.

³⁴ Programmet finns i engelsk övers. i O. B. van der Sprenkel m. fl., »New China: Three Views» (1950), s. 199—216.

³⁵ För denna brådska brukar främst följande två skäl anges: (1) ett småbondejordbruk ansågs innebära stora risker för en ny »kapitalistisk» klassuppdelning på landsbygden; (2) en socialisering av jordbruket skulle ytterligare stärka dess produktionsförmåga och därmed möjliggöra landets industrialisering. Se t. ex. Hsiao Shu, »The Peasant Question in the Socialist Revolution», *Peking Review*, 26 maj 1961, s. 11—16; Tung Ta-lin, s. 9 ff.

³⁶ För detta avsnitt har förutom de tidigare nämnda arbetena av Yuan-li Wu, Gluckstein, Tang, Grossmann, Hughes & Luard m. fl. främst utnyttjats S. Adler, »The Chinese Economy» (1957), s. 104—27; A. D. Barnett, »China's Road to Collectivization», *Journal of Farm Economics*, vol. XXXV (1953), s. 188—202; S. B. Thomas, »Communist China's Agrarian Policy, 1954—56», *Pacific Affairs*, vol. XXIX, nr 2 (juni 1956), s. 141—60; Chao Kuo-chün, »Agrarian Policies of Mainland China: A Documentary Study (1949—1956)» (1957), s. 54—120. Det sistnämnda arbetet citeras i fortsättningen: Chao, »A Documentary Study».

³⁷ Efter Gluckstein, s. 150.

mer avancerade av dessa samarbetsgrupper kunde emellertid äga viss egendom gemensamt, bygga upp gemensamma reserv- och välfärdsfonder och anta vissa enkla produktionsplaner. Det kan tilläggas att samarbete av denna relativt begränsade räckvidd redan tidigare ofta praktiserats i Kina (som ovan framhållits bl. a. i de kommunistdominerade områdena under sino-japanska kriget); denna tradition torde ha underlättat organisationsarbetet.

(2) *Producentkooperativer* av experimentkaraktär började sättas upp redan under första hälften av 1951. I dessa kooperativer disponerades och brukades jorden gemensamt, men bönderna behöll sin äganderätt och kunde åtminstone formellt när som helst utträda ur organisationen. Vid utträdet återtog medlemmen sin jord och de övriga produktionsmedel han fortfarande ägde och återfick dessutom sitt insatskapital och eventuella frivilliga investeringar (art. 15).³⁸ Dragdjur och större jordbruksredskap skulle efter en viss övergångstid och med ägarnas samtycke uppköpas av kooperativet och bli gemensam egendom (art. 3, 25—28). Vid inkomstfördelningen tog man hänsyn till inte bara mängden utfört arbete utan också till storleken och kvaliteten av den jord som resp. bonde tillfört kooperativet (art. 18). Avsikten med dessa »kapitalistiska» bestämmelser var självfallet att underlätta de mer välbärgade böndernas inträde i kollektiverna. Man förklarade emellertid öppet, att den del av vinsten som tillföll jordägarna gradvis skulle minskas och därmed kooperativerna alltmer förvandlas till fullständigt socialistiska organisationer.³⁹ Gemensamma produktions- och arbetsplaner antogs. En viss del av den årliga vinsten skulle avsättas till reserv- och välfärdsfonder. Den årliga avsättningen till reservfonden, som skulle utnyttjas för olika slag av kapitalinvesteringar, fick i regel inte överstiga 10 % (i början 5 %) av kooperativets nettoinkomst. Till välfärdsfonden skulle avsättas högst 2—3 % (i början 1 %) av nettoinkomsten (art. 64). Enligt ett centralkommittébeslut av den 15 februari 1953⁴⁰ skulle medlemmar som utträdde ur kooperativet återfå det kapital

³⁸ Artikelhänvisningarna avser »Model Regulations for an Agricultural Producers' Co-operative». Dessa modellförfordningar antogs av folkkongressen d. 17 mars 1956. Engelsk övers. i E. S. Kirby, ed., »Contemporary China, II, 1956—57» (1958), s. 162—93. En första version av denna förfordning promulgerades av statsrådet 10 november 1955; engelsk övers. i utdrag i Chao, »A Documentary Study», s. 95—101.

³⁹ Se t. ex. Teng Tze-hui, Report to the Rural Work Conference of the Central Committee, New Democratic Youth League, July 15, 1954; i Chao, »A Documentary Study», s. 74.

⁴⁰ Decisions on Mutual Aid and Cooperativization in Agricultural Production, February 15, 1953, art. 8, mom. d; i Chao, »A Documentary Study», s. 63.

de investerat i dessa fonder. Denna bestämmelse upphävdes emellertid i oktober 1955.⁴¹ — Den genomsnittliga storleken av dessa kooperativer varierade starkt mellan olika tidpunkter. 1952 skulle genomsnittliga antalet hushåll ha varit 16, i mitten av 1955 26 och i mitten av 1957 55.⁴²

(3) *Kollektivjordbruk* (högre eller avancerade producentkooperativer enligt kinesisk terminologi) inom vilka alla viktiga produktionsmedel — jord, dragdjur, jordbruksredskap — efter en viss övergångstid skulle ägas kollektivt. Vid kollektivets övertagande av dessa produktionsmedel skulle ägarna erhålla viss ekonomisk kompensation (art. 17, 19).⁴³ I många avseenden gällde samma bestämmelser för kollektivjordbruken som för de lägre producentkooperativerna. Fortfarande fanns t. ex. rätt till fritt utträde, varvid medlemmarna återfick den jord — eller jord av motsvarande storlek — de tidigare ägt liksom insatskapitalet och de frivilliga investeringarna (art. 11); de kunde däremot inte ställa några anspråk på de ur de årliga vinsterna uppbyggda reserv- och välfärdsfonderna (art. 22). Liksom i de lägre producentkooperativerna ägde medlemmarna privat hus och hushållsredskap, enstaka träd, mindre jordbruksredskap och redskap för bisysselsättningar, fjäderfä och en del andra djur (art. 14). För privat odling av grönsaker erhöll varje hushåll ett litet jordstycke; allmänt gällde, att den mängd jord som varje person härvid erhöll inte fick överstiga 5 % av kollektivets jordareal per capita (art. 16). I juni 1957 höjdes siffran till 10 %.⁴⁴ Utarbetandet av ett flertal olika produktions- och arbetsplaner utgjorde centrala inslag i kollektivorganisationen (art. 29, 34). Medlemmarna organiserades i fasta produktionsbrigader som tilldelades bestämda uppgifter, t. ex. att bruka en viss jordareal med hjälp av en viss mängd dragdjur och jordbruksredskap (art. 30—31). Beträffande inkomstfördelningen fanns en viktig skillnad mellan producentkooperativerna och kollektivjordbruken: i de senare grundade den sig enbart på arbetsinsatsen. Vid lönesättningen tillämpades en form av ackordsystem, där fullgörandet av de fastställda arbetsnormerna gav olika lön beroende på

⁴¹ Resolution on Agricultural Cooperativization, October 11, 1955, art. 6; i Chao, »A Documentary Study», s. 92.

⁴² Se t. ex. Mao Tse-tung, »The Question of Agricultural Co-operation» (Peking 1956), s. 5; Grossmann, s. 179.

⁴³ Artikelhänvisningarna avser »Model Regulations for Advanced Agricultural Producers' Co-operatives» (Peking 1956). Denna modellförordning antogs av folkkongressen d. 30 juni 1956.

⁴⁴ Choh-ming Li, »Economic Development of Communist China» (1959), s. 17, not 40.

bl. a. den skicklighet och arbetsintensitet som krävdes för olika arbeten. Den som överträffade normen erhöll dessutom extra belöningar (art. 32—33). Av kooperativets nettoinkomst fick i regel högst 8 % — i vissa fall 12 % — avsättas till reservfonden och högst 2 % till välfärdsfonden. Vid ovanligt stora skördar fick dessa procentsiffror överträffas (art. 43). Kollektivledningen hade också politiska, sociala och kulturella uppgifter. Medlemmarna skulle t. ex. uppfostras i »patriotismens och kollektivismens anda» för att man därigenom skulle kunna övervinna resterna av de kapitalistiska idéerna och öka förståelsen för de socialistiska (art. 46). — I slutet av 1956 omfattade varje kollektivjordbruk ungefär 200 hushåll och sammanföll i regel med en by. Under 1957 torde genomsnittstorleken ha avsevärt reducerats.⁴⁵

I slutet av 1952 var 45 miljoner bondehushåll medlemmar i grupperna för ömsesidigt samarbete, medan ännu bara 57,000 hushåll var organiserade i lägre producentkooperativer. Under 1953 förklarades att Kina var moget att på allvar börja sin övergång till det socialistiska samhället. I september 1954 antog den första nationella folkkongressen en författning där de nya uppgifterna fastslogs.⁴⁶ I preambeln betonas, att statens fundamentala uppgifter nu är att åstadkomma en socialistisk industrialisering och en socialistisk förvandling av jordbruk, hantverk, industri och handel. Av art. 8 framgick vidare, att man nu inte längre skulle tolerera förekomsten av s. k. rika bönder.

Med början i november 1953 ökades nu takten i utbyggandet av jordbrukskooperativerna. I mars 1954 fanns 91.000 kooperativer omfattande 1,4 % av bondehushållen; i februari 1955 rapporterades 670.000 kooperativer inneslutande 15 % av dessa hushåll. Efter denna starka expansion vidtogs under första halvåret 1955 en viss reträtt. Statliga förvaltningsrådet förklarade t. ex. att man nu främst skulle inrikta sig på att reorganisera och konsolidera de redan existerande kooperativerna. Antalet minskade också med 20.000 fram till juni. Denna reträtt under osäkerhetens tecken förbyttes i en ny ännu häftigare organisationsdrive sedan Mao Tse-tung den 31 juli hållit ett tal inför en nationell konferens av partiledare från provinserna.⁴⁷ Mao ironiserade över de kamrater, som stapplade fram

⁴⁵ Se t. ex. Hughes & Luard, s. 150 f.; Grossmann, s. 180.

⁴⁶ Författningen finns i engelsk övers. i t. ex. P. S. H. Tang, »Communist China Today, Vol. II: Chronological and Documentary Supplement» (1958), s. 90—110.

⁴⁷ The Question of Agricultural Co-operation (Peking 1956). Talet publicerades först i oktober 1955.

som gamla gummor med bundna fötter. Partiet måste med djärvhet och kraft leda organisationsarbetet och inte som nu var fallet komma i efterhand och inte ens hålla jämna steg med böndernas entusiasm. Mao satte upp nya dristiga mål: våren 1958 borde hälften av bondehushållen vara organiserade i kooperativer och 1960 arbetet i stort sett vara avslutat. I oktober samma år fattade centralkommittén ett beslut, som krävde än snabbare utbyggnad, och det visade sig snart, att de lokala partifunktionärernas ambitioner överträffade alla förväntningar. I en artikel i december 1955 kunde Mao Tse-tung meddela att mer än 60 % av bondehushållen var medlemmar i jordbrukskooperativer och i februari 1956 rapporterade Folkets Dagblad att siffran stigit till 85 %. I slutet av året var 96 % av bondehushållen kooperativt organiserade. Av totala antalet hushåll på landsbygden hade dessutom 83 % ingått i 500.000 »avancerade» kooperativer, d. v. s. bildat kollektivjordbruk.⁴⁸ Därmed var kollektiviseringen av det kinesiska jordbruket i huvudsak genomförd.

Många skäl kan förvisso ha legat bakom besluten på sommaren och hösten 1955 att drastiskt öka tempot i kollektiviseringen: jordbruksproduktionens ogynnsamma utveckling 1953—54, en tillfällig god skörd 1955 som kunde beräknas underlätta övergången, tendenserna till en ny klassuppdelning på landsbygden.⁴⁹ Chao återger en kinesisk rapport enligt vilken 75 % av kooperativmedlemmarna skulle ha erhållit ökade inkomster mellan åren 1955 och 1956.⁵⁰ Även om dessa siffror vore korrekta är det emellertid självklart ogörligt att härav dra några slutsatser om kollektiviseringens ekonomiska resultat: en rad andra faktorer kan ha bidragit till denna utveckling. Å andra sidan förefaller det rimligt att presumera positiva effekter — åtminstone på lång sikt — via ett intensivare och rationellare utnyttjande av jord, dragdjur, redskap och arbetskraft och via ökade möjligheter till stora och kapitalkrävande projekt på t. ex. konstbevattningens område. Jordens sammanslagning till stora kollektiv ledde också till en icke obetydlig ökning av den odlade arealen.⁵¹ Beträffande boskapsskötseln och jordbrukets övriga binnedingar torde däremot kollektiviseringen ha haft vissa omedelbara

⁴⁸ De i detta avsnitt angivna siffrorna är hämtade främst ur Hughes & Luard, s. 144 ff.; Tang, s. 275 ff.

⁴⁹ Chao, s. 151 f. Jfr t. ex. Rostow, s. 152; Yuan-li Wu, s. 142 ff.; Tang, 283 f.; Grossmann, s. 181 ff.

⁵⁰ Chao, s. 156 f. Jfr Mao Tse-tung, »The Question of Agricultural Cooperation», s. 14, 28; Tang, s. 283.

⁵¹ Grossmann, s. 204.

negativa effekter. I icke ringa utsträckning sålde eller slaktade bönderna sin boskap innan de inträdde i kollektiven, vilket bidrog till en besvärande brist på dragdjur och svin särskilt under året 1956.⁵²

Hur kunde den kinesiska kollektiviseringen genomföras så snabbt och till synes så relativt smärtfritt? Denna viktiga frågeställning glider Chao alltför lätt förbi. Någon tvångskollektivisering av sovjetisk modell var det uppenbarligen inte fråga om. I mängder av förordningar, artiklar och tal förbjöds uttryckligen och med stor emfas allt användande av tvång. Frivillighetens och den ömsesidiga nyttans principer skulle vara vägledande.⁵³ Utträdesrätten var åtminstone i början inte enbart formell och utnyttjades tidvis rätt flitigt av de mer välbärgade bönder som efter inträdet i kooperativer och kollektiver fann sina inkomster minskade.⁵⁴ Men det bör å andra sidan betonas, att det i en diktaturstat som den kinesiska ofta är omöjligt att avgöra när tvånget upphör och frivilligheten blir reell. Självfallet spelade kommunistpartiets propagandamonopol en avgörande roll. Den intensiva partipropagandan inriktade sig främst på att förespegla bönderna stora ekonomiska fördelar med ett ökat samarbete och denna propaganda torde relativt lätt ha anammats av de fattigare bönderna. Bland de positiva åtgärder, som vidtogs för att underlätta kollektiviseringen kan nämnas, att man 1956 mycket starkt ökade både de statliga jordbrukskrediterna och de statliga investeringarna inom jordbruk, skogsbruk och vattenkonservering.⁵⁵ Vid fördelningen av dessa statliga bidrag torde de organiserade bönderna ha gynnats. Av stor betydelse var vidare kollektiviseringens gradvisa genomförande inledd av de föga revolutionerande samarbetsgrupperna. Tidsschemat var dessutom inte fixt utan varierade mellan olika områden beroende på lokala förhållanden och böndernas »ideologiska nivå». Det bör också framhållas, att partiet redan före maktövertagandet samlat stor erfarenhet rörande detta organisationsarbete. Viss roll spelade måhända också det faktum, att många av de fattigare bönderna erhållit äganderätt till jorden först i och med jordfördelningen i början på 50-talet. Möjligen hade de

⁵² Se t. ex. Gluckstein, s. 159 ff.; Choh-ming Li, s. 69 f.; Tang, s. 286 f.; Grossmann, s. 176; 183 f.

⁵³ Att dessa principer inte alltid följdes på det lokala planet har emellertid erkänts även från kinesiskt håll. Se uttalanden i Tang, s. 288; Walker, »China under Communism», s. 145; N. P. Smith, »Mao's Forced March to Collectivization», Problems of Communism, vol. V, nr 5 (sept.—okt. 1956), s. 25, 27.

⁵⁴ Se t. ex. Chao, s. 160; Hughes & Luard, s. 149.

⁵⁵ Choh-ming Li, s. 69, jfr tabell X, s. 54; Smith i Problems of Communism, nr 5/1956, s. 26 f.

inte hunnit uppleva denna rätt som något definitivt och omistligt innan kollektiviseringsarbetet på allvar satte igång.

Fram till 1958 hade den kommunistkinesiska jordpolitiken uppvisat grundläggande likheter med den sovjetiska: omfördelningen av jorden via konfiskation av godsägarnas egendomar, en period — om än kort — av privat småbondejordbruk, snabb kollektivisering.⁵⁶ I augusti 1958 började emellertid i den kinesiska pressen meddelanden inflyta om att en ny social organisation — folkkommuner — var på väg att förvandla den kinesiska landsbygden. Folkkommunerna innebar en sammanslagning av ett stort antal kollektivjordbruk till halvautonoma ekonomiskt-administrativa enheter med omfattande ekonomiska, förvaltningsmässiga, sociala, kulturella och militära uppgifter. Chao anslår tolv sidor av sin bok åt folkkommunerna och det säger sig självt, att dessa komplexa och på det kinesiska samhället så djupt ingripande företeelser inte tillfredsställande kan behandlas på ett så litet utrymme. Om själva uppkomsten har han t. ex. nästan ingenting att säga. I centralkommitténs decemberresolution om folkkommunerna finns följande historieskrivning: »Inom några få månader, med början på sommaren 1958, har de över 740.000 jordbrukskooperativerna i landet svarat på bondemassornas entusiastiska krav genom att omorganisera sig i över 26.000 folkkommuner.»⁵⁷ Bönderna skulle alltså enligt denna beskrivning inte bara frivilligt ha gått in i folkkommunerna utan t. o. m. spontant tagit initiativet till dessa. Andra uttalanden ger emellertid Mao Tse-tung och centralkommittén äran av att ha »upptäckt» folkkommunerna.⁵⁸ Ibland påpekas också att folkkommunrörelsen fick sitt verkliga uppsving

⁵⁶ Det bör tilläggas, att det också i Kina finns statliga jordbruk. Dessa är stora demonstrations- och experimentjordbruk — ofta starkt mekaniserade — men spelar ännu en ringa roll för landets livsmedelsförsörjning. Antalet uppgick i slutet av 1960 till 2490; den genomsnittliga storleken var emellertid över 2000 hektar och i genomsnitt hade varje statsjordbruk över 1100 arbetare och tjänstemän. Wang Chen, »China's State Farms — Production Bases of Farm and Animal Products», Peking Review, 28 april 1961, s. 15—19.

⁵⁷ »Resolution om några frågor angående folkkommunerna» (Sthlm 1959), s. 3. Denna resolution antogs av den 8:e centralkommittén vid dess 6:e plenarmöte den 10 december 1958. Samma skildring ges i centralkommitténs första resolution om folkkommunerna den 29 augusti 1958. Se Resolution on the Establishment of People's Communes in the Rural Areas, Peking Review, 16 september 1958, s. 21. Jfr också de starkt prokommunistiska beskrivningarna i A. L. Strong, »The Rise of the Chinese People's Communes» (Peking 1959), s. 7 f., 11, 33 f.; D. D. Kosambi, »China's Communes», i China Shakes the World again (1959), s. 6 f.; L. Huberman & P. M. Sweezy, »The Chinese Communes», ibid., s. 55 ff.

⁵⁸ Se t. ex. Press Communiqué of the Growth of China's National Economy in 1959 (Peking 1960), s. 12, 23; G. Paloczi-Horvath, »Mao Tse-tung, Kommunistskinas 'kejsare'» (Sthlm 1961), s. 363.

först när det tillkännagavs att Mao Tse-tung varmt understödde denna omorganisation.⁵⁹ Också västerländska kinakännare har i denna fråga framfört en rad starkt divergerande åsikter och hypoteser. Några har accepterat tesen om den »spontana» uppkomsten, ofta dock i den något uttunnade varianten att initiativet skulle vara att finna hos de lokala partifunktionärerna.⁶⁰ I regel betraktar man dock talet om böndernas »entusiastiska krav» som en ren propagandafras och förutsätter som självklart, att folkkommunerna uppkom på Mao Tse-tungs och den högsta partiledningens initiativ.⁶¹ Ibland tillägger man emellertid att partiledningen förmodligen handlade i samklang med partifunktionärerna på landsbygden.⁶² Den hypotesen har också framförts att folkkommunerna var Mao Tse-tungs speciella skapelse, och att en viss motsättning existerade i denna fråga mellan Mao och en del andra högre partifunktionärer.⁶³ Denna dissonans skulle kunna förklara det förvånansvärda faktum, att de första folkkommunerna tillkom redan i april 1958, men att de inte omnämndes i pressen förrän i augusti och att något partidirektiv inte avgavs förrän i slutet av samma månad, då redan en tredjedel av kollektiven var inlemmade i de nya organisationerna.

I Chaos arbete får man inte heller några upplysningar om den intressanta utveckling folkkommunerna genomgick det första året. Med avseende på tre viktiga spørsmål — äganderätten, inkomstfördelningen och det kollektiva levnadssättet — skall jag här helt kort belysa denna process. Under de första månaderna hade den författning som den s. k. Sputnikkommunen antagit den 7 augusti i stor utsträckning karaktären av mönsterförfattning.⁶⁴ Beträffande äganderätten stadgades, att de små jordlappar, hus, boskap, träd och övriga

⁵⁹ Se t. ex. Liu Yi-hsing, »People's Communes: A New Stage», *China Reconstructs*, december 1958, s. 9.

⁶⁰ R. H. S. Crossman, »The Chinese Ironsides», *New Statesman*, 27 september 1958, s. 403 f.; »The People's Communes», *ibid.*, 10 januari 1959, s. 34 f.; G. Clark, »What are the Chinese Communes?», *Foreign Policy Bulletin*, 1 september 1959, s. 188; T. Mendel, »China and her Shadow» (1961), s. 81 ff.; F. Greene, »The Wall Has Two Sides» (1962), s. 132 f.; Schenke, s. 138, 142.

⁶¹ Se t. ex. R. Hughes, »The Chinese Communes» (1960), s. 11 ff.; I. Deutscher, »China: Ultra-Communism Down on the Farm», *The Reporter*, 13 november 1958, s. 27; A. Donnithorne, »Background to the People's Communes: Changes in China's Economic Organization in 1958», *Pacific Affairs*, vol. XXXII (1959), s. 347 f.; D. S. Zagoria, »The Sino-Soviet Conflict 1956—1961» (1962), s. 91 f.

⁶² T. ex. Donnithorne, s. 347.

⁶³ Paloczi-Horvath, s. 362 f.; G. Hudson, »Introduction», i »The Chinese Communes» (1959), s. 13. — I en uppsats av A. V. Sherman i sistnämnda arbete förkastas denna hypotes (s. 21).

⁶⁴ Engelsk övers. i E. S. Kirby, ed., »Contemporary China, III, 1958—59» (1960), s. 235—52; tysk övers. i »Ost-Probleme», 1958, s. 698—703. Utförliga referat finns i Grossmann, s. 263 ff. och Strong, s. 26 ff.

produktionsmedel, som ännu i kollektiven varit medlemmarnas privata egendom, nu skulle överlämnas till kommunen; en del smärre djur, fjäderfä etc., skulle emellertid få kvarstå i medlemmarnas privata ägo (art. 5). I en ledare i Folkets Dagblad i början av september betonades, att även dessa djur gradvis skulle övertas av kommunen.⁶⁵ På hösten 1958 torde kommunerna dessutom i många fall ha övertagit äganderätten till medlemmarnas kläder, möbler, köksutrustning etc., d. v. s. den privata äganderätten hade praktiskt taget helt upphört.⁶⁶ I centralkommitténs första resolution om folkkommunerna — offentliggjord den 29 augusti — förklarades vidare, att den kollektiva kommunegendomen inom några få år skulle förvandlas till »hela folkets egendom» d. v. s. övertas av staten.

Beträffande inkomstfördelningen gjorde sig under de första månaderna starka jämlikhetssträvanden gällande. Intresset kom främst att knytas till den s. k. »fria tilldelningen», vid vilken den kommunistiska fördelningsprincipen om medlemmarnas behov skulle tillämpas. Både Sputnikförfattningen (art. 2, 15) och centralkommitténs augustiresolution förklarade, att denna fördelningsprincip skulle börja tillämpas först när det fanns ett överflöd på varor och folkets kommunistiska medvetande ytterligare stärkts. Senare under hösten övergavs emellertid denna försiktiga linje och man började i den officiella partipropagandan allt starkare betona, att det kommunistiska samhället snabbt höll på att förverkligas i Kina. I oktober meddelade finansministern Li Hsien-nien, att de flesta folkkommunerna tillämpade ett system enligt vilket medlemmarna erhöi hälften av totalinkomsterna i form av fri tilldelning — mat, hyra, kläder, undervisning, sjukvård etc. — och hälften i form av penninglön.⁶⁷ Beträffande penninglönen tillämpades i regel ett system med månadslön kombinerad med extra belöningar åt arbetare, som ådagalagt god arbetsdisciplin, »progressivt tänkande» etc.⁶⁸ Trots att lönegraderna var olika för olika slag av arbeten innebar även detta system en markant inkomstutjämning i jämförelse med det som tidigare praktiserats inom kollektivjordbruken.⁶⁹

⁶⁵ D. Rousset, »The New Tyranny in the Countryside», *Problems of Communism*, vol. VIII, nr 1 (jan.—febr. 1959), s. 13.

⁶⁶ Sherman, i »The Chinese Communes», s. 32; T. G. Wickbom, »Den röda jorden» (1959), s. 162.

⁶⁷ Rousset, i »Problems of Communism» (1/1959), s. 13; Sherman, s. 33 ff.

⁶⁸ Enligt Sputnikförfattningen (art. 14) fick summan av extrapremierna inte överstiga en fjärdedel av den sammanlagda lönesumman.

⁶⁹ Sherman, s. 28; Hughes, s. 85 ff.; H. F. Schurmann, »The Communes: A One-Year Balance Sheet», *Problems of Communism*, vol. VIII, nr 5 (sept.—okt. 1959), s. 10.

Det kollektiva levnadssättet — med »militär» arbetsorganisation, offentliga matsalar och barnhem som de mest framträdande inslagen — utgjorde något centralt i folkkommunerna. Arbetskraften organiserades i militärt disciplinerade enheter som fritt kunde dirigeras av kommunledningen. En omfattande tvångsmässig rörlighet — både geografisk och yrkesmässig — blev följden liksom otroligt långa arbetsdagar.⁷⁰ Varje »produktionskår» utgjorde samtidigt en enhet i den s. k. folkmilisen. Avsikten med de offentliga matsalarna och barnhemmen var dels att »frigöra» kvinnorna, att befria dem från hushållsarbetet och därigenom öka tillgången på arbetskraft inom jordbruk och industri, dels att fördjupa böndernas kollektiva medvetande.⁷¹ Matsalarna underlättade dessutom regleringen av böndernas konsumtion. På hösten 1958 framhölls i den kinesiska pressen med styrka värdet av en kollektiv och kommunistisk uppfostran av barnen.⁷² Det torde inte vara någon överdrift att påstå, att familjen som social och ekonomisk enhet hotades av en nästan total upplösning.⁷³

I slutet av november 1958 sammanträdde centralkommittén i Wuhan och den 10 december avgavs en utförlig resolution om folkkommunerna.⁷⁴ I viktiga avseenden innebar denna en markant reträtt i förhållande till den utveckling folkkommunrörelsen erhallit på senhösten 1958. Övergången från den kollektiva äganderätten till hela folkets äganderätt kommer att kräva lång tid, förklaras det. Ännu längre in i framtiden skjuts övergången till det kommunistiska samhället. Grundtanken är att kommunismens genomförande förutsätter, att vissa materiella och andliga betingelser är uppfyllda: en modern industri, ett mekaniserat jordbruk, en högt utvecklad veten-

⁷⁰ Grossmann, s. 271; Mende, s. 92; Yuan-li Wu, »The Communes in a Changing China», *Current History*, december 1959, s. 346; E. S. Kirby, ed. III, s. 157; S. Labin, »The Anthill, The Human Condition in Communist China» (1960), s. 100 ff., 109, 114 f. Se också en rysk uppsats av A. Smerdow i *Literaturnaja gazeta*, 30 september 1958; tysk övers. — något förkortad — i *Ost-Probleme*, 1958, s. 706 ff.

⁷¹ Se t. ex. Tien Kang, »Ett nytt liv i en ny era», *Folkets Dagblad* 18/8 1958; tysk övers. i *Ost-probleme*, 1958, s. 705 f. — Matsalarna har också blivit centra för partiets indoktrineringsarbete. Se t. ex. Li Ching-chuan, »Folkkommunerna är en oundviklig produkt av Kinas sociala utveckling», i »Tio ärorika år» (Sthlm 1961), s. 196.

⁷² Sherman, s. 42 ff.

⁷³ Möjligen gick i några kommuner upplösningen så långt att männen och kvinnorna bodde i skilda baracker. Se t. ex. S. Rich, »Mao's 'Big Family', The Communes in Communist China», *The New Republic*, 5 januari 1959, s. 12; L. Abegg, »Volkskommunen in China», *Osteuropa* 1959, s. 408; Kirby, s. 152, 157. Det bör dock betonas att uppfattningarna är mycket delade på denna punkt.

⁷⁴ »Resolutionen om några frågor angående folkkommunerna» (Sthlm 1959).

skap och kultur. Men skapandet av allt detta kommer att ta 15 à 20 år — eller ännu längre tid — att förverkliga. Vid inkomstfördelningen bör den socialistiska principen »åt envar efter hans arbete» vara vägledande, även om systemet med »fri tilldelning» inte helt bör avskaffas. Det betonas emellertid, att det fria tilldelningssystemet inte avser att »nivellera folkets standard». Vid lönesättningen skall en löneskala med 6—8 grader tillämpas och den högsta graden ge 4—5 gånger så stora inkomster som den lägsta. Beträffande egendomsfördelningen kritiserade centralkommittén dem som tror att »omställningen till kommuner kommer att kräva en omfördelning av den nuvarande personliga egendomen». Det bör klargöras för massorna, att hus, kläder, möbler, bankinsättningar etc. alltid kommer att tillhöra dem privat. »Medlemmar kan [vidare] behålla fruktträd och prydnadsträd kring sina hus liksom mindre jordbruksredskap, småverktyg, småboskap och fjäderfä. De kan även fortsätta [att] syssla med göromål för sig själva förutsatt, att detta inte hindrar deras deltagande i det kollektiva arbetet». Resolutionen betonade också, att utnyttjandet av de offentliga matsalarna och barnhemmen var helt frivilligt.⁷⁵ »Det »patriarkaliska» familjesystemet skulle krossas men ett familjeliv med »demokrati och enighet» understödjas. »Man måste därför vid byggandet av bostäder se till att bygga husen så, att de gifta paren, de unga och de gamla i varje familj, kan leva tillsammans.» En arbetsdag med »8 timmars faktiskt arbete och två timmars studier» borde i allmänhet tillämpas. Beträffande den »militära» arbetsorganisationen, som utgjort ett väsentligt inslag i folkkommunrörelsen, förklarades nu, att denna bara betydde en organisation »med fabriken som förebild».

Efter centralkommitténs decembermöte följde så under några månader en omfattande kontroll och översyn av folkkommunerna. När centralkommittén ånyo sammanträdde i början av augusti 1959 konfirmerades i stort de beslut angående folkkommunerna som fattats vid föregående centralkommittésammanträde men på en viktig punkt skedde en ytterligare moderation. Redan i decemberresolutionen hade betonats att produktionsbrigaden — som i stort sett

⁷⁵ Denna frivillighet har också senare ofta betonats. Se t. ex. följande artiklar i China Reconstructs: »Chinese Women's New Advances», mars 1959, s. 1; A. L. Strong, »Women of the Communes», mars 1959, s. 9—12; Chen Hsueh-cheng, »A Family in a People's Commune», maj 1959, s. 14—16; Fang Ying-yang, »People's Communes: First Year and New High Tide», december 1959, s. 2—5; Lo Ching, »Farm Women Say: Dining Halls are Good!», mars 1960, s. 6 f. I dessa artiklar framhålls emellertid också att de flesta utnyttjar de kollektiva inrättningarna.

motsvarar det forna jordbrukskollektivet — i allmänhet skulle leda »industri, jordbruk, handel, utbildning och militära angelägenheter inom ett bestämt område». Nu fastslogs dessutom att den kollektiva äganderätten inom folkkommunerna främst skulle vila på produktionsbrigaderna och i mycket liten utsträckning på kommunen som helhet.⁷⁶

Efter 1958 har ett flertal andra modifikationer i folkkommunsystemet genomförts. Dessa förändringar kan lämpligen sammanfattas i tre punkter⁷⁷: (1) ökning av de ekonomiska incitamenten; (2) decentralisering av produktionsplanering och inkomstfördelning; (3) minskning i arbetskraftens rörlighet. — I allmänhet torde numera tillämpas ett fördelningssystem enligt vilket 70 % av kommunmedlemmarnas totala inkomster fördelas i form av lön och 30 % som »fri fördelning». Vid fördelningen av penninglönen har det »egalitära» månadslönesystemet övergivits och ersatts med ett lönesystem som bättre gynnar skicklighet och hårt arbete. Den egentliga jordbruksproduktionen omhänderhas av små produktionslag. Om produktionslaget överträffar de fastställda produktionskvoterna erhåller det särskilda premier och får dessutom behålla och fritt disponera över en del av överskottet. Produktionslagen och de enskilda hushållen får åter inneha små jordlappar för privat bruk och driva vissa binärningar.⁷⁸ I denna strävan att genom förstärkning av de ekonomiska incitamenten stimulera produktionen har också återupplivandet av de gamla marknaderna på landsbygden spelat stor roll.⁷⁹ På dessa marknader kan kommuner, produktionsbrigader, enskilda kommunmedlemmar m. fl. sälja åtminstone en del av sina överskottsprodukter sedan de statliga tvångsleveranserna fullgjorts. I denna handel har också starka tendenser till fri prisbildning gjort sig gällande. Jordbrukets produktionsplaner beslutas av produktionsbrigaderna efter konsultation med produktionslagen och med en viss

⁷⁶ »Resolution on Developing the Campaign for Increasing Production and Practising Economy», i Eighth Plenary Session of the Eighth Central Committee of the Communist Party of China, Documents (Peking 1959), s. 10. Jfr Sherman, s. 56 ff.; Grossmann, s. 280.

⁷⁷ Jfr Yuan-li Wu, »Chinese Industrialization at the Crossroads», Current History, september 1961, s. 152 ff.

⁷⁸ Hughes, s. 60 ff.; Yuan-li Wu i Current History, september 1961, s. 153; W. Ladejinsky, »More than Mao Can Chew, a Report on China's Rural Communes», The Reporter, 27 oktober 1960, s. 39; J. Glaubitz, »Die Chinesischen Volkskommunen auf dem Lande, Organisation und Entwicklungstendenzen», Osteuropa 1961, s. 304 ff.

⁷⁹ A. Donnithorne, »The Organization of Rural Trade in China since 1958», The China Quarterly, nr 8 (okt.—dec. 1961), s. 77—91.

övervakningsrätt från kommunledningens sida. Även inkomstfördelningen torde i regel ske på brigadnivån. Av stor betydelse är, att kommunledningen inte längre fritt får förfoga över produktionsresurserna — inklusive arbetskraften. Enligt en uppgift i China Quarterly disponeras numera 95 % av arbetskraften av produktionslagen; bara 5 % blir alltså över för brigadernas och kommunernas utbyggnadsprojekt.⁸⁰

Att en mycket betydande upplösning av folkkommunerna skett efter 1958 är alltså odiskutabelt men det bör å andra sidan betonas, att det inte finns några tecken som tyder på att de kinesiska myndigheterna helt tänker överge detta väldiga experiment. Möjligen är det bara fråga om en tillfällig reträtt under inflytande av de senaste årens misslyckade skördar. Om dessa misslyckanden i sin tur främst beror på folkkommunsystemets införande eller på ovanligt svåra naturkatastrofer — som de kinesiska myndigheterna gör gällande — är ett alltför intrikat spörsmål för att här ens kunna beröras.

Tillägg. Den skildring, som ovan givits av folkkommunernas nuvarande karaktär baserar sig på litteratur från åren 1960—61. Nyligen har emellertid författaren Sven Lindqvist, som under ett par år vistats i Kina, i Dagens Nyheter publicerat en serie initierade kinaartiklar, av vilka bl. a. framgår att folkkommunsystemet under de två senaste åren ytterligare uttunnats.⁸¹ Det är inte längre produktionsbrigaderna utan produktionslagen — som storleksmässigt motsvarar de forna samarbetsgrupperna — som är de grundläggande enheterna när det gäller äganderätt, produktionsplanering och inkomstfördelning. Man har dessutom infört ett ansvarighetssystem med tyngdpunkten lagd på de enskilda familjerna. Det kan också nämnas att de kommunala matsalarna numera troligen utnyttjas bara under några få månader av året.

⁸⁰ Quarterly Chronicle and Documentation, The China Quarterly, nr 5 (jan.—mars 1961), s. 161.

⁸¹ Folkkommunerna behandlas i artiklar den 20 och 22 januari 1963. — Jfr också Ost-Probleme, 16 november 1962, s. 713—20; R. J. Irvine, »The Great Leap Backward . . .», The Nation, 11 augusti 1962, s. 46—49.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Riksdagen och utrikespolitiken 1960 och 1961. Följande översikt över de utrikespolitiska frågornas behandling i riksdagen under rubricerade år avviker i systematiskt hänseende från tidigare årskrönikor i samma ämne i denna tidskrift. Orsaken härtill är främst att utrikesfrågorna under dessa år delvis spelat en mera framträdande roll än vanligt. En mera överskådlig framställning har av denna anledning ansetts påkallad. Ifråga om arten av redovisade sakuppgifter skiljer sig denna framställning icke från tidigare. Analysen har däremot i flera hänseenden gjorts mera detaljerad.

1. *Utrikesfrågor: propositioner och motioner.* Till 1960 års riksdag avlät regeringen sammanlagt 16 propositioner och skrivelser i utrikesfrågor. Antalet motioner var större än vid någon tidigare riksdag, sammanlagt 51, av vilka 20 väcktes i FK och 31 i AK. Av dessa hänförde sig dock nära två femtedelar (20) till ett enda ämnesområde. Dessa gällde de europeiska marknadsfrågorna vilka tillsammans med spörsmålen om utvecklingsländerna helt dominerade motionsfloden. Av motionerna utgjordes 20 av likalydande motionspar. Om varje motionspar räknas som en motion utgjorde sålunda hela antalet motioner 31.

Till 1961 års riksdag avläts 14 propositioner och skrivelser i utrikesfrågor.¹ Motionernas antal var 32, av vilka 14 väcktes i FK och 18 i AK.² Då antalet likalydande motionspar var 14 utgjorde det faktiska antalet motioner 18.

Propositionernas och motionernas fördelning på ämnesgrupper framgår av följande tabell 1.

Propositionernas och motionernas sakinnehåll redovisas nedan i avsnittet om deras utskottsbehandling.

2. *Utrikesfrågor: interpellationer och enkla frågor.* De båda spörsmålsinstitutens användning för att väcka debatt och erhålla upplysningar i utrikespolitiska ämnen framgår av följande tabell. Inom parentes anges i tabellen hela antalet spörsmål av angivet slag.

¹ I propositionerna har icke inräknats nr 174 angående organisationen för handläggning av frågor om tekniskt bistånd till underutvecklade länder.

² Särskilt ifråga om motioner uppstår många gränsdragningsproblem. Det kan noteras att i tabellen icke är medräknade motioner av den typ som exemplifieras i följande uppräkningslista, trots att samtliga motioner i olika hänseenden avser Sveriges roll i förhållande till andra delar av världen: I: 189/II: 280 om inrättande av ett Afrika-institut, I: 206/II: 310 om inrättande av ett internationellt engelskspråkigt universitet för samhällsvetenskapliga studier, I: 356/II: 551 om befrielse från arvsskatt beträffande legat till internationell hjälpverksamhet, II: 456 om användning av vapenfria värnpliktiga i tekniskt och humanitärt arbete utomlands.

Tabell 1. Propositioner och motioner 1960 och 1961

Ämnesgrupp	1960			1961		
	Prop.	Mot. FK	Mot. AK	Prop.	Mot. FK	Mot. AK
1. Dubbelbeskattningsavtal	5			3		
2. FN och fackorganen	4	1	1	2	2	2
3. Andra int. org. (utom nordiska)	1	1	3	4	1	1
4. Nordiska frågor	1			2	1	4
5. Int. konventioner m. m.	2			1	1	1
6. Marknadsfrågor	2	7	13	2		
7. Utvecklingshjälp		4	6		6	6
8. Handelsavtal	1					
9. Övriga frågor		7	8		3	4
Summa	16	20	31	14	14	18

Tabell 2. Spörsmålen 1960 och 1961

År/Kammare	Spörsmål	Vårsessionen	Höstsessionen	Hela riksdagen
1960/FK	Interpellationer	1 (28)	— (16)	1 (44)
	Enkla frågor	— (5)	— (2)	— (7)
1960/AK	Interpellationer	4 (97)	3 (49)	7 (146)
	Enkla frågor	2 (48)	2 (22)	4 (70)
1961/FK	Interpellationer	1 (36)	1 (11)	2 (47)
	Enkla frågor	— (3)	2 (8)	2 (11)
1961/AK	Interpellationer	2 (83)	1 (43)	3 (126)
	Enkla frågor	2 (35)	1 (24)	3 (59)

Interpellationerna vid 1960 års vårsession gällde i FK frågan om svenskt deltagande i UNESCO-aktionen i syfte att rädda de genom Nilens reglering hotade kulturskatterna söder om Assuandammen (av Per-Olof Hanson, fp, till ecklesiastikministern) och i AK, ställd till utrikesministern, om hissande av flagga för stat som icke erkänts av svenska regeringen (av Nilsson i Tvärålund, cp), om vissa medborgares enrollering i främlingslegionen (Nordgren, h) och om uppgifter angående fortsatt terror i den ungerska folkdemokratien (Hjalmarsen, h, till statsministern) samt frågan om samverkan med de övriga nordiska länderna vid utbyggandet av universitet och högskolor (Ohlin, fp, till ecklesiastikministern). Höstsessionens interpellationer i AK gällde den svenska biståndsinsatsen från näringslivets sida gentemot uländerna (Ohlin till finansministern), den europeiska handelspolitiska utvecklingen (Ohlin till handelsministern) och det skandinaviska undervisningssjukhuset i Korea (Höjer, fp, till inrikesministern).

De enkla frågorna 1960 gällde landsvägsgodstrafiken mellan Sverige och förbundsrepubliken Tyskland (Darlin, h, till kommunikationsministern), militära övningar i norska farvatten där svenska fiskebåtar

uppehåller sig (Staxäng, h, till utrikesministern) samt förhandlingarna beträffande OECD och denna organisations förhållande till Europarådet (Heckscher, h, och Gustafson i Göteborg, fp, till handelsministern).

Vid 1961 års vårsession framställdes i FK en sedermera återtagen interpellation angående det politiska läget i Kongo, m. m. (Sundin, cp).³ Under höstsessionen framställdes i FK en interpellation angående samordnad handläggning av frågor som aktualiseras genom Sveriges ansökan om association med EEC (Virgin, h, till statsministern). AK-interpellationerna under våren gällde skydd för svenska civilpersoner i Kongo (Rimmerfors, fp, till utrikesministern) och vissa planer på att anlägga ett storflygfält på ön Saltholm i Öresund (Hamrin, fp, till kommunikationsministern). Under hösten framställdes i AK en interpellation om flygkatastrofen i Ndola, då Dag Hammarskjöld omkom (Helén, fp, till statsministern).

Under vårsessionen framställdes i AK två enkla frågor med utrikespolitisk anknytning. Den ena gällde möjligheterna till handelsamarbete mellan EFTA-länderna och EEC-länderna (Brandt i Sättila, cp, till handelsministern), den andra frågan om en mellanriksväg mellan Umeå och Mo i Rana i Norge (Nilsson i Tvärålund, cp, till kommunikationsministern). Under höstsessionen dominerade Afrikaproblemen de enkla frågorna i båda kamrarna. I FK framställdes en fråga om rasdiskriminerande uttalanden och handlingar av svensk FN-personal i Kongo (Segerstedt Wiberg, fp, till försvarsministern) och en fråga om en fredlig uppgörelse mellan Katanga och den kongolesiska regeringen (Jacobson, G., h, till utrikesministern).⁴ Den enda frågan i AK gällde rättsskydd för svenska medborgare som besöker Sydafrika (Spångberg, s, till statsministern).⁵

3. *Utrikesfrågor: Regeringsmeddelande enligt RO § 56.* Under de båda år som denna översikt behandlar förekom endast ett regeringsmeddelande. Detta lämnades vid höstsessionen 1961 och gällde de västeuropeiska integrationssträvandena m. m. Såsom i det följande närmare kommer att belysas lämnades övriga översikter beträffande det utrikespolitiska läget och speciella utrikesfrågor i anslutning till behandling av propositioner och interpellationer.

4. *Utrikesfrågornas utskottsbehandling.* Propositionernas och motionernas fördelning på utskott under 1960 och 1961 års riksdagar framgår av följande tabeller.

³ Sundin återkallade sin interpellation, sedan den fråga som denna avsåg behandlats i vårsessionens allmänna utrikesdebatt (int. framställd 15/2, utrikesdebatt 19/4, int. återtagen 21/4).

⁴ P. O. Hanson ville också yttra sig i debatten, men kammaren vägrade upphäva de vid enkla frågor gällande inskränkningarna i yttranderätten. FK 36, s. 4.

⁵ Under vårsessionen hade en fråga framställts angående åtgärder för att bibringa författarinnan Sara Lidman, som invecklats i svårigheter på grund av den sydafrikanska raslagstiftningen (frågeställare Johansson i Stockholm, k). AK 6, s. 14.

Tabell 3. *Utrikesfrågors utskottsbehandling vid 1960 års riksdag*⁶
(Likalydande motionspar räknade som en motion)

Ärende	Utskott						
	UU	SU	BevU	BkU	1 LU	2 LU	JU
Propositioner	4	4	5		2	1	
Självst. motioner	3	3		3	1		1
Följdmotioner	14	6					

⁶ 1960 års utskottsremisser av utrikesfrågor: *Till UU*: Prop. nr 20 ang. handels- och betalningsavtal med Rumänien, nr 25 ang. godk. av Sveriges anslutning till EFTA, nr 113 med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Europarådets rådgivande församling år 1959 och 1960 fattade beslut, nr 173 med överlämnande av redogörelse från Nordiska rådets svenska delegation; motioner: I: 53 (Lundström, fp, m. fl.) och II: 61 (Ohlin, fp, m. fl.) ang. bistånd åt u-länderna m. m., I: 52 (Bengtson, cp, m. fl.) och II: 62 (Elmwall, cp, m. fl.) ang. utveckling och rationalisering av jordbruket i u-länderna, I: 220 (Nilsson, Y., h) och II: 282 (Darlin, h) ang. laxfisket i Östersjön, I: 511 (Bengtson, cp, m. fl.) och II: 635 (Hedlund, cp, m. fl.), I: 512 (Boheman, fp) och II: 638 (Kollberg, fp, och Rydén, fp), I: 513 (Eskilsson, h, m. fl.) och II: 643 (Magnusson i Borås, h, m. fl.), I: 514 (Lundström, fp, m. fl.) och II: 642 (Ohlin, fp, m. fl.), I: 515 (Nilsson, F., cp, och Carlsson, E., cp) och II: 637 (Elmwall, cp, m. fl.), I: 516 (Stefansson, fp, m. fl.) och II: 639 (Rimås, fp, m. fl.), I: 517 (Sunne, fp, och Hansson, P.-O., fp) och II: 640 (Boija, fp, m. fl.), II: 633 (Hagberg, k), II: 634 (Johansson i Öckerö, fp), II: 636 (Christenson i Malmö, fp), II: 641 (Boija, fp, m. fl.), II: 644 (Antonsson, cp, och Önnarp, cp) samt II: 645 (Ohlin, fp), samtliga i anl. av prop. 25 ang. godk. av Sveriges anslutning till EFTA, I: 637 (Hanson, P.-O., fp) och II: 784 (Gustafson i Göteborg, fp, m. fl.) i anl. av prop. 113 (Europarådet). *Till SU*: Prop. nr 105 ang. Sveriges anslutning till Internationella utvecklingsfonden (IDA), nr 179 ang. bidrag till FN:s fond för Kongo, nr 182 ang. bestridande av kostnaderna för svenska FN-styrkor, m. m., nr 186 ang. vissa kostnader i samband med Sveriges anslutning till EFTA; motioner: I: 55 (Lundström, fp, m. fl.) och II: 60 (Ohlin, fp, m. fl.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till bidrag till internationell hjälpverksamhet, I: 70 (Mattsson, cp, m. fl.) och II: 70 (Darlin, h, m. fl.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till åtgärder för främjande av varuutbytet med främmande länder, I: 150 (Wirmark, s, m. fl.) och II: 184 (Nelander, fp, m. fl.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till bidrag till internationell hjälpverksamhet, I: 155 (Öhman, k, och Persson, H., k) och II: 221 (Hagberg, k, m. fl.) ang. neutralitetsförsvarets problem och uppgifter, I: 265 (Möller, s, m. fl.) och II: 321 (Antonsson, cp, m. fl.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till kostnader för Sveriges medlemskap i UNESCO, I: 338 (Ewerlöf, h, m. fl.) och II: 481 (Hjalmarson, h, m. fl.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till FOA: viss forskningsverksamhet (gäller atomvapen), II: 71 (Spångberg, s.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till bestridande av kostnader för vissa internationella kongresser i Sverige, II: 106 (Renström-Ingenäs, s, m. fl.) om anslag för bidrag till Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, II: 185 (Sandel, s.) om ökning av hjälpen till u-länderna. *Till BevU*: Prop. nr 11, dubbelbeskattningsavtal med Irland beträffande skatter å inkomst och förmögenhet, 23 d:o med Israel, nr 170 dubbelbeskattningsavtal med Tunisien och avtal om ömsidig handräckning beträffande direkta skatter, nr 180 ang. avtal mellan Sverige och Storbritannien och Nordirland för undvikande av dubbelbeskattning och förhindrande av skatteflykt beträffande inkomstskatter, nr 181 avtal med d:o till lindring av dubbelbeskattning beträffande kvarlåtenskap. *Till BkU*: Motioner: I: 432 (Boheman, fp, och Schmidt, fp) och II: 538 (Kollberg, fp, m. fl.) ang. ökad frihet för kapitalrörelser från och till Sverige, I: 435 (Mattsson, cp, m. fl.) och II: 544 (Antonsson, cp, m. fl.) om inrättande av ett näringsråd samt om översyn av handelsrepresentationen i de västeuropeiska länderna och II: 619 (Rydén, fp,

Tabell 4. *Utrikesfrågors utskottsbehandling vid 1961 års riksdag*⁷
(Likalydande motionspar räknade som en motion)

Ärende	Utskott					
	UU	SU	BevU	1 LU	2 LU	ABU
Propositioner	7	1	4		2	
Självst. motioner	3	5		2		1
Följdmotioner	1	6				

5. *Utrikesnämnden och utrikesutskottet.* Utrikesnämnden sammanträdde år 1960 sju gånger (4/3, 3/6, 18/7, 17/8, 23/9, 21/10) och år 1961 tretton gånger (27/1, 3/3, 23/3, 20/4, 4/5, 12/6, 6/7, 17/8, 27/9, 2/11, 17/11, 5/12, 11/12). Utrikesutskottet sammanträdde under 1960 års riksdag femton gånger och under 1961 års riksdag sju gånger.

och Christenson i Malmö, fp) angående utformningen av en planerad internationell finansieringsinstitution m. m. *Till 1 LU:* Prop. nr 134 rörande Sveriges anslutning till vissa internationella överenskommelser på upphovsrättens område och nr 176 rörande godkännande av europeisk överenskommelse om skydd för televisionssändningar; motion: II: 570 (Munktell) om en genomgång av gällande svensk rätt mot bakgrund av Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna, m. m. *Till 2 LU:* Prop. nr 22 med anhållan om riksdagens yttrande ang. av ILO:s allmänna konferens 1959 fattade beslut. *Till JU:* Motion I: 323 (Nilsson, Y., h, och Arvidson, h) och II: 404 (Nilsson i Bästekille, h, m. fl.) om bevakningsfartyg i södra Östersjön.

⁷ 1961 års utskottsremisser av utrikesfrågor: *Till UU:* Prop. nr 68 med förslag till lag ang. ändrad lydelse av lagen om särskilda förmåner för vissa internationella organisationer m. m., nr 101 med överlämnande av redogörelse från Nordiska rådets svenska delegation, nr 124 med anh. om riksdagens yttrande ang. vissa av Europarådets rådgivande församling år 1960 och 1961 fattade beslut, nr 127 ang. godkännande av konventionen om OECD, nr 138 ang. Sveriges anslutning till en konvention för upprättande av en europeisk organisation för astronomisk forskning rörande södra stjärnhimlen, nr 146 ang. godk. för Sveriges del av vissa ändringar i konventionen ang. EFTA, nr 149 ang. en överenskommelse om en association mellan medlemsstaterna i EFTA och republiken Finland; motioner: I: 649 (Hanson, P.-O., fp) och II: 778 (Rimmerfors, fp) i anl. av prop. 124 (Europarådet), II: 202 (Braconier, h) ang. de svenska territorialvattens- och fiskegränsernas sträckning, II: 781 (Braconier, h) i anl. av prop. 101 (Nordiska rådet), I: 688 (Sundin, cp) och II: 821 (Larsson i Hedenäset) i anl. av sprängningen av den ryska superatombomben. *Till SU:* Prop. nr 145 ang. bestridande av kostnader för svenska Fv-styrkor, m. m.; motioner: I: 7 (Öhman, k, och Persson, H., k) och II: 2 (Senander, k, och Hagberg, k) om organiserande av ett neutralitetsförsvar, I: 18 (Öhman, k, och Persson, H., k) och II: 28 (Hagberg, k) om ett räntefritt lån för uppbyggnad av näringslivet i u-länderna, I: 180 (fröken Andersson, h, m. fl.) och II: 279 (Sjövall, s, m. fl.) om utredning ang. forskningsinsatser för u-länderna, I: 181 och II: 278 (samma huvudmotionärer som föreg.) ang. hjälpen till u-länderna, I: 210 (Karlsson, G., s) och II: 330 (Alemyr, s, m. fl.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till främjande av nordiskt kulturellt samarbete, I: 304 (Kajser, h, och Schött, h) och II: 366 (Källenius, h, och Eva Karlsson, h) ang. den svenska hjälpen till u-länderna, I: 306 (Lundström, fp, m. fl.) och II: 363 (Ohlin, fp, m. fl.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till bidrag till internationell hjälpverksamhet, I: 388 (Bengtson, cp) och II: 450 (Hanson i Skegrie, cp) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till åtgärder för främjande av varuutbytet med främmande länder, I: 395 (Segerstedt-Wiberg, fp) och II: 453 (fru Johansson, s, m. fl.) i anl. av K. M:ts framställning om anslag till FN:s barn-

Protokollföringen i utrikesutskottet har under de senast undersökta åren varit fullständigare än vad som tidigare varit vanligt. Detta gör det möjligt att bättre än tidigare belysa aktiviteten i utskottet i olika hänseenden. Beträffande utskottets arbetstid framhölls i skrivelse till riksdagens kansli-deputerade den 28 oktober 1960 bl. a.: »Det torde kunna sägas att utrikesutskottets sammanträden pågått i genomsnitt under omkring två timmars tid; i något enstaka fall varade sammanträdet upp till 3 1/2 timmar». Härtill kom under vårsessionen minst två delegationssammanträden. År 1960 var med hänsyn både till sammanträdenas antal och till deras längd ett osedvanligt arbetstyngt år för utskottet. För 1961, då antalet stora utrikesfrågor var betydligt mindre, finns i protokollet fullständiga tidsuppgifter. Borträknas det konstituerande sammanträdet, uppgick utskottets sammanträdestid (vid sex sammanträden) till i genomsnitt ca 85 minuter. Två sammanträden varade mer än två timmar.

Ledamöternas aktivitet i utskottet belyses av följande översikter:

Tabell 5. Närvaron vid utrikesutskottets sammanträden 1960 och 1961

År/kammare/led./suppl.	Närvarande antal gånger													
	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
1960 FK Ledamöter	1	2	1		1		2		1					
Suppleanter					1	1	3	1	1	1				1
AK Ledamöter		1			2	2		1		1				1
Suppleanter	1	1	1	1	1							2	2	
Summa	1	4	2	1	4	3	5	2	2	2	—	2	2	2
1961 FK Ledamöter							1	1		2	3			1
Suppleanter								1		1		1	4	1
AK Ledamöter							1			2	2	1		2
Suppleanter									3			3	2	
Summa							2	2	3	5	5	5	6	4

fond, I: 399 (Wirmark, s, och Hellebladh, s) och II: 454 (fru Lindskog, s, m. fl.) i anl. av K. M.:s framställning om anslag till bidrag till internationell hjälpverksamhet, I: 414 (Möller, s, m. fl.) och II: 477 (Kellgren, s, m. fl.) i anl. av K. M.:s framställning om anslag till kostnader för Sveriges medlemskap i UNESCO, m. m. *Till BevU*: Prop. nr 120 ang. godk. av överenskommelse mellan Sverige och Norge om tullåttnader m. m. vid flottning i svensk-norska vattendrag, nr 148 ang. godk. av avtal med Marocko för undvikande av dubbelbeskattning och fastställande av bestämmelser ang. ömsesidig handräckning beträffande direkta skatter, nr 164 ang. tilläggsavtal till dubbelbeskattningsavtal med Frankrike och fastställande av bestämmelser ang. ömsesidig handräckning beträffande arvsskatt, nr 192 ang. dubbelbeskattningsavtal med Thailand. *Till 1 LU*: Motionerna I: 20 (Gustavsson i Borås, fp) om åtgärder i anl. av att de nordiska ländernas straffskalor icke överensstämmer, I: 265 (Sjönell, fp, och Stefanson, fp) och II: 225 (Boija, fp, och Enskog, fp) rörande svensk anslutning till Madridöverenskommelsen ang. internationell varumärkesregistrering. *Till 2 LU*: Prop. nr 18 med anh. om riksdagens yttrande ang. vissa av ILO 1960 fattade beslut, nr 165 ... dels ang. godk. av internationell konvention om fripassagerare. *Till ABU*: Motion II: 271 (fru Lewén-Eliasson, s, m. fl.) ang. den internordiska bilfärjetrafiken, m. m.

Närvarofrekvensen var i genomsnitt 1960 på både FK- och AK-sidan 6,6 och 1961 8 respektive 7. Det sammanlagda antalet ledamöter och suppleanter som bevistade något utskottssammanträde var detsamma från båda kamrarna (1960: 15 och 1961: 14). Ett annat uttryck för medlemsaktiviteten är antalet debattinlägg under utskottens förhandlingar. Debattaktiviteten bland ledamöterna belyses i följande tabell. I de med årtal betecknade kolumnerna anges hur många personer som deltog angivet år med det antal inlägg i protokollförda debatter som anges i den vänstra kolumnen.

Tabell 6. Debattdeltagande i utrikesutskottet 1960 och 1961

Antal inlägg	FK		Ak	
	1960	1961	1960	1961
14	1		2	
12	1			
10	1		1	
9		1	1	
8			1	
7	1			
6	1			
5	2	2		2
4		1		2
3	2		1	
1	1	4	4	4
0	5	6	5	6
Antal personer	15	14	15	14
Antal i deb. deltagande personer	10	8	10	8
Antal inlägg	66	27	62	22

De båda sammanställningarna visar att ledamöternas och suppleanternas närvaro och aktivitet i utrikesutskottet liksom tidigare undersökta år var ungefär lika stor på FK- och AK-sidan. Om närvaron absolut sett skall betraktas som mer eller mindre god kan icke bedömas utan en jämförelse med andra riksdagsutskott. Vidare framträder det klart att ett relativt litet antal personer dominerade i debatterna (FK 1960: fyra ledamöter svarar för 43 inlägg av 66; FK 1961: fyra ledamöter gör 23 inlägg av 27. AK 1960: fem ledamöter gör 41 inlägg av 62; AK 1961: fyra ledamöter gör 18 inlägg av 22).

De frågor som behandlas i utrikesutskottet är i huvudsak av två slag: från kamrarna remitterade ärenden och informationer lämnade av regeringen. Under 1960 års riksdag ägnades tre sammanträden uteslutande åt informationer. Den 22 februari redogjorde handelsministern för förhandlingarna rörande sjustatsmarknaden och dennas relationer till OEEC och GATT »ävensom för de diskussioner, som i ämnet förekommit inom Europarådet» och för synpunkter som i sammanhanget utvecklats av den amerikanska regeringen. Samtidigt lämnades även orienteringar av statsrådet Nordlander och av biträdande kabinettssekreterare de Besche. Dessa avsåg icke någon till utskottet remitterad proposition men hade det oaktat karak-

tären av en förberedande orientering för utskottets behandling av den väntade propositionen om Sveriges anslutning till EFTA. Vid utrikesutskottets sammanträde behandlades luftfartsförhandlingarna mellan Danmark, Norge och Sverige å ena sidan och förbundsrepubliken Tyskland å den andra. »Överläggningarna avslutades med ett uttalande av utrikesministern om förhandlingsläget inför den . . . tredje förhandlingsomgången . . . föregånget av ett intimt nordiskt minister- och delegationsmöte i Oslo den 24 februari.» Ordföranden erinrade därefter ledamöterna om tystnadsplikten. Den 8 december redogjorde handelsministern för förhandlingar om Finlands associering med EFTA. Denna gång fattade utskottet ett formellt beslut om att iakttaga tystnadsplikten. Vid detta sammanträde redogjorde även Sveriges OEEC-ambassadör Ingemar Hägglöf för ombildningen av OEEC till OECD.

Vid 1961 års riksdag förekom icke något exklusivt informationssammanträde i utrikesutskottet. Informationer i frågor utan anknytning till remitterade ärenden lämnades dock vid två tillfällen.⁸

Närvaron av statsråd och experter i utrikesutskottet under 1960 och 1961 års riksdagar belyses av följande uppgifter. År 1960 var utrikesministern närvarande vid två informationssammanträden, handelsministern vid tre informationssammanträden och tre andra sammanträden, kommunikationsministern vid ett informationssammanträde och statsrådet Nordlander vid två sammanträden av vardera slaget. Experter från Kungl. Maj:ts kansli var närvarande vid tre informationssammanträden och vid åtta andra sammanträden och andra experter vid ett informationssammanträde. År 1961 lämnade experter från Kungl. Maj:ts kansli informationer vid fyra sammanträden om propositioner och motioner och andra experter vid två sammanträden. Andra föredragande än utskottets egna sekreterare utnyttjades 1960 för sju ärenden och 1961 för sex ärenden.

I tidigare årsredogörelser har flera gånger påpekats den summariska behandling som flertalet utrikesfrågor får i utrikesutskottet. Också 1960 och 1961 års riksdagar erbjuder exempel på detta förhållande. Den omedelbara färdigbehandling av remitterade propositioner (samtliga moment från anmälan av ärendet till utlåtandets justering vid ett och samma sammanträde) som tidigare i hög grad präglat utskottets arbete förekom dock endast i enstaka fall (två gånger 1960,⁹ ingen gång 1961). Vid 1961 års riksdag tillämpade utskottet utan undantag metoden att föredra och ev. även debattera förslagen vid ett sammanträde och att slutbehandla det vid ett följande.

⁸ Den 9/11 orienterade generaldirektör B. Svärd i riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap utrikesutskottet om förhandlingar i Warszawa, som lett till undertecknande av protokoll rörande varuutbyte mellan Sverige och Polen för tiden 1/5 1961—30/4 1964. — Den 30/11 orienterade avdelningschefen i inrikesdepartementet S. Nordlund om lagen om skyddsåtgärder i atomanläggningar m. m. och hovrättsassessor G. R. Berggren om omfattningen av dagliga mätningar av radioaktivt nedfall i Sverige och om det förslag till skydd för strålningsfara vilket avgivits av en av inrikesministern tillsatt expertkommitté.

⁹ Prop. nr 20 om godkännande av handels- och betalningsavtal mellan Sverige och Rumänien (18/2) och skr. nr 137 med överlämnande av redogörelse från Nordiska rådets svenska delegation (24/11). Ett motionspar »snabbbehandlades» 5/5 (I: 220 och II: 282 om laxfisket i Östersjön).

Samtliga propositioner förekom sålunda vid två utskottssammanträden. Vid 1960 års riksdag behandlades en proposition vid tre sammanträden (prop. 113) och en vid icke mindre än sex (prop. 25).

6. *Utrikesutskottet i verksamhet: EFTA-konventionen.* Prop. nr 25 till 1960 års riksdag angående godkännande av Sveriges anslutning till konventionen angående upprättande av Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) m. m. är en av de grundligast och utförligast behandlade propositionerna i hela utrikesutskottets historia. Det kan därför vara motiverat att med ledning av utskottets protokoll lämna en mera ingående redogörelse för ärendets behandling. Proposition nr 25 avläts till riksdagen den 2 februari. Den remitterades till utrikesutskottet den 5 februari, där den anmälde och föredrogs den 18 februari i närvaro av statsråden Lange och Nordlander, bevillningsutskottets ordförande (förutv. statsrådet John A. Ericsson) och ett par experter från handelsdepartementet (kanslirådet Önnesjö och förste kanslisekreterare Hasslev). Föredragningen verkställdes av Önnesjö och följdes av debatt, i vilken utom utskottsordföranden (Sandler) deltog talesmän för alla i utskottet företrädde partier (Ohlin, fp, Ewerlöf och Cassel, h, Bengtson, cp, och Åman, s). I samband med debatten besvarades frågor av de båda närvarande statsråden samt föredraganden. Därefter bordlades propositionen.

Vid samma utskottssammanträde lämnades därefter en redogörelse, som utan att direkt gälla prop. 25 dock innehöll åtskilliga informationer av betydelse för den fortsatta behandlingen av denna. Den framfördes av statsrådet Lange och utgjorde en komplettering av hans inlägg i remissdebatten (22 januari) i form av kommentarer till överläggningarna under senare delen av januari i Paris och Strasbourg om EFTA och dess förhållande till EEC, OEEC och GATT. Lange uppehöll sig särskilt vid vad som förekommit i den tjugustatsgrupp som konstituerats av de till OEEC anslutna länderna samt Förenta staterna och Canada (som senare tillsammans ombildade OEEC till den nya organisationen OECD). Redogörelsen gällde också den allmänna utvecklingen på förhandlingsfronten inom och utom EFTA-gruppen och de frågor som skulle komma upp på EFTA-staternas kommande ministermöte i Wien. Framställningen kompletterades i samband med följande inlägg från Cassel, Boheman (fp) och Ohlin. Efter Langes redogörelse erinrade ordföranden utskottets medlemmar om »plikten att iakttaga tystnad med avseende på de upplysningar, som under sammanträdet gång lämnats beträffande aktuella överväganden å svensk sida om de förhandlingsvapen som kunde stå till buds under de fortsatta överläggningarna».

Behandlingen av EFTA-konventionen fortsatte den 25 februari med hjälp av experterna från handelsdepartementet och med bevillningsutskottets ordförande som inbjuden observatör. Sekreteraren i utskottet föredrog nu 18 motioner och kanslirådet Önnesjö delar av prop. 25. På utskottsordförandens begäran ingick föredraganden därefter på frågan om »de i motionerna framställda yrkandenas förenlighet med den till godkännande framlagda propositionen». Efter föredragningen följde debatt med deltagande av utskottsordföranden, högermännen Ewerlöf och Cassel samt socialdemokra-

terna Åman, Elmgren och Bengtsson i Halmstad. I samband därmed kompletterades den inledande redogörelsen av föredraganden och bevillningsutskottets ordförande. Efter att ha engagerat de båda föredragandena från handelsdepartementet för att avfatta utskottets utlåtande uttalade sig utskottet för bifall till propositionen på två av dess grundläggande principiella punkter, den ena beträffande Sveriges anslutning till EFTA-konventionen, den andra beträffande ett därmed sammanhängande svensk-danskt jordbruksavtal såsom en integrerande del av propositionen. De motioner som i dessa båda hänseenden yrkat avslag (I: 515 och II: 637) avstyrktes i enlighet härmed.

Den 3 mars fortsatte utrikesutskottet debatten av EFTA-konventionen, nu i närvaro av endast en av experterna (Hasslev). I denna debatt deltog utom ordföranden från socialdemokraterna Bengtsson i Halmstad och Alemyr, från folkpartiet Boheman, Lundström och Ohlin, från centerpartiet Torsten Bengtson och Wahlund samt från högern Cassel och Ewerlöf. Denna del av frågans behandling följdes av beslut att tillsätta en delegation inom utskottet med uppgift att granska ett utkast till utlåtande i vad detta gällde i motioner framställda synpunkter på den allmänna ekonomiska politiken i Sverige.¹⁰ Utskottet fastställde dessutom direktiv för skrivningen av utlåtandet och beslöt att detta skulle tas upp en vecka senare.

Innan utlåtandets avfattning på nytt togs upp, behandlades en annan aspekt av EFTA-frågan vid ett sammanträde den 4 mars. Vid detta föredrog utrikesrådet von Sydow en sovjetrisk PM av den 28 januari, i vilken Sovjetunionen under åberopande av mest gynnad nationsklausulen i det svensk-sovjetiska handelsavtalet av den 15 mars 1924 rest anspråk på alla de lättnader och förmåner som Sverige skulle komma att tillerkänna övriga EFTA-länder samt för den svenska regeringens svar. Diskussion följde med deltagande av Sandler, Cassel, Boheman, Wahlund och Lundström. I samband därmed lämnades ytterligare upplysningar av von Sydow. Vid samma utskottssammanträde behandlades ytterligare en rad motionsvis framförda yrkanden. I debatten om dessa deltog utom ordföranden ledamöterna Ewerlöf, Cassel, Lundström och Bengtsson i Halmstad. Efter beslut om ytterligare direktiv för skrivningen av utlåtandet bordlades ärendet på nytt.

När utrikesutskottet den 10 mars på nytt tog upp prop. 25 var ingen utomstående närvarande. Nu redovisades resultatet av de delegationsförhandlingar som utskottet beslutat om en vecka tidigare. Delegationen hade nått ett enhälligt resultat. Utskottet beslöt nu att utvidga delegationens uppdrag till att omfatta en granskning av hela utkastet till utlåtande.¹¹ Efter att ha godkänt ett par reciter övergick utskottet till en allmän diskussion om utlåtandet med deltagande av Sandler, Wahlund, Ohlin, Lundström, Heckscher (h), Hjalmarson (h), Bengtsson i Halmstad och fru Renström-Ingénäs (s). Utskottet uppdrog så åt sekreteraren att göra upp en sammanställning över de bemyndiganden regeringen begärt i EFTA-propositionen och

¹⁰ I denna ingick utom utskottsordföranden Sandler ledamöterna Ewerlöf, Bengtsson i Halmstad, Ohlin och Wahlund. (Prot. 3/3, § 4.)

¹¹ Samtidigt utsågs Boheman eller Lundström att inträda i delegationen, om Ohlin skulle få ett väntat förhinder. (Prot. 10/3, § 2.)

över propositionens hänvisningar till kommande åtgärder som krävde riksdagens medverkan. Därefter bordlades ärendet på nytt.

Slutbehandlingen av prop. 25 ägde rum den 17 mars. Innan den inleddes lämnades en redogörelse av handelsminister Lange för EFTA:s ministermöte i Wien den 11—12 mars. Vid detta hade behandlats bl. a. frågan om en harmonisering av tullsänkningarna inom sex- och sjustatsgrupperna. Lange redogjorde även för det stundande mötet i Paris med en handelskommitté sammansatt av den blivande OECD-gruppen och en företrädare för EEC. Därefter rapporterade statsrådet Nordlander för vad som förekommit beträffande jordbruksfrågorna vid överläggningarna i Wien. I den följande diskussionen deltog Sandler, Ohlin och Ewerlöf. Kompletterande upplysningar lämnades av de båda statsråden, som supplerades av kansli-rådet Önnesjö. Utskottet beslöt därefter att jämlikt RO § 37, p. 3, iakttaga tystnadsplikten med avseende på de upplysningar som Lange givit om en svensk utredning som förberedelse till väntade tullsänkingsförslag.

Därefter avtågade de båda statsråden. Utrikesutskottet övergick så till slutgranskningen av det i förväg utdelade förslaget till utlåtande. I den följande debatten deltog nio av de för dagen 17 närvarande ledamöterna och suppleanterna (11 led., 6 suppl.), Sandler, Ohlin, Bengtsson i Halmstad, Ewerlöf, Heckscher, Lundström, Åman, Wahlund och Torsten Bengtson. Därefter godkändes och justerades utlåtandet.

Den föregående redogörelsen visar i huvudsak endast ärendets formella behandlingsgång, däremot ingenting om de faktiska meningsbrytningarna under denna. Dessa redovisas icke i protokollen. Redogörelsen är närmast av intresse därför att den illustrerar utrikesutskottets arbetsformer. Vissa av dessa är karakteristiska för svenskt utskottsarbete överhuvud, andra är specifika karakteristika, genom vilka utrikesutskottet skiljer sig från andra utskott. Utnyttjandet av experter från vederbörande departement — ofta författare till propositioner som utskottsbehandlas — för att redogöra för förslagens innebörd och i mera komplicerade fall biträda med författandet av utskottsutlåtandet hör till stadgad praxis inom utskottsväsendet som helhet och speglar både det faktiska nära samarbetet mellan riksdag och kanslihus och den omständigheten att svenska riksdagsutskott i regel har ett tämligen svagt rustat kansli. Samarbetet mellan riksdag och förvaltning markeras f. ö. också av att flertalet riksdagsutskott rekryterar sina sekreterare från förvaltningen. Någon självständig sekretariatskarriär har den svenska riksdagen icke byggt upp, en omständighet som åtminstone ur formell makt-delningssynpunkt kan förefalla betänklig men som icke synes ha väckt någon allvarligare gensaga och i varje fall icke lett till någon ändring i praxis.^{11a}

Utrikesutskottet är det enda utskott till vilket statsråd äger tillträde. RO § 37 medger statsministern och ministern för utrikes ärendena, så ock,

^{11a} Frågan uppmärksammas dock av Författningsutredningen, VI: Sveriges statsskick, Del 1, Lagförslag, s. 48: »På riksdagens tjänstemannastab måste ställas kraven att den är högt kvalificerad och intar en självständig ställning gentemot såväl den övriga statsförvaltningen som kommunala och enskilda sammanslutningar och företag. Om man icke skall bli nödsakad att göra avkall på dessa krav, synes huvudparten av riksdagens befattningshavare böra beredas fast anställning.»

när ärendets beskaffenhet därtill föranleder, annan ledamot av statsrådet, att själva eller genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskottet muntliga eller skriftliga uppgifter. Den föregående redogörelsen visar att denna rätt togs i anspråk av de i EFTA-förhandlingarna närmast deltagande statsråden, främst Lange, men också att statsråd, i full överensstämmelse med den anförda grundlagsbestämmelsen, icke var närvarande, när utskottet självt tog ställning till de behandlade förslagen.

Tillsättandet av delegationer för att förbereda kompromisser i viktiga frågor torde icke vara regel inom utrikesutskottet, främst därför att utskottet sällan har frågor av sådan art att ett dylikt förfarande ter sig erforderligt. Sannolikt kan de kompromisser som krävs i regel arrangeras med hjälp av en mindre formell procedur än tillsättande av en subkommitté inom utskottet.

Vad slutligen medlemsaktiviteten i diskussionerna under EFTA-konventionens behandling beträffar följer denna det mönster som gäller i stort för utrikesutskottet (jfr avsnitt 9 nedan om partiernas aktivitet i utrikesfrågor). Sex socialdemokrater svarade för 17 debattinlägg (d. = deltagande i debatt under särskilt protokollförd punkt, oavsett antalet anförande i denna debatt, från en och samma person). Sex av inläggen kom från utskottets ordförande. Bland oppositionspartierna svarade fyra högermän för 14 inlägg, tre folkpartister för 13 inlägg och två centerpartister för sju inlägg.

7. *Riksdagens utrikesdebatter.* Remissdebatten 25—26 januari 1960 kretsade huvudsakligen kring inrikespolitiska problem med tyngdpunkten på finanspolitiken. I detta sammanhang berördes sjustatsmarknadens väntade betydelse för svenskt näringsliv och de utrikespolitiska skälen till att Sverige måste hålla sig utanför sexstatsmarknaden, EEC. En debatt utspann sig även kring de ideologiska motsättningarna i världen och kring vikten av en svensk insats i u-länderna.¹² Den särskilda utrikesdebatten under 1960 års vårsession ägde rum i anslutning till utrikesutskottets utlåtande nr 2 och 3, över resp. proposition nr 25 om Sveriges anslutning till EFTA och motioner angående bistånd åt u-länderna. Regeringens talan fördes i FK av utrikesministern och statsrådet Nordlander, i AK av handelsministern och jordbruksministern. Det blev en lång utrikesdebatt, som i FK pågick över sex timmar och i AK omkring 13 timmar.¹³ Höstsessionens remissdebatt, 2—3 november, behandlade främst det senaste AK-valet, ATP, reformpolitik, reformmotstånd och reformvänlighet. I viss mån berördes även utrikespolitiska spörsmål, särskilt beträffande FN, Kongofrågan och de europeiska marknadsfrågorna.¹⁴

¹² I FK-debatten gjordes utrikespolitiska inlägg av folkpartisterna Boheman, P.-O. Hanson och Nils Hansson samt Elofsson, cp. Regeringens talan fördes i de berörda utrikesfrågorna i båda kamrarna av handelsminister Lange. I AK-debatten gjordes utrikespolitiska inlägg från högern av Magnusson i Borås, Heckscher och Dickson, folkpartisten Nelander och socialdemokraten Kellgren. FK 2, ss. 9—153; AK 2, ss. 21—247.

¹³ FK 10, ss. 18—76; AK 10, 22, 112—234.

¹⁴ I FK särskilt Boheman, Ewerlöf och Lundström, i AK Hjalmarson, Ohlin, Hedlund, Hagberg och Heckscher samt från regeringen statsminister Erlander. FK 23, ss. 6 ff.; AK 24, ss. 15 ff.

Tre propositioner debatterades vid slutbehandlingen i kamrarna, prop. nr 113 (Europarådet), nr 179 angående bidrag till FN:s fond för Kongo, varvid kommunistiska angrepp i AK på FN:s Kongopolitik utlöste solidaritetsbetygelser från utrikesministern och talesmän för högern och folkpartiet,¹⁵ och nr 182 angående bestridandet av kostnaderna för svenska FN-styrkor, varvid kommunistisk kritik på nytt riktades mot världsorganisationen. Debatten i FK var såtillvida anmärkningsvärd att den inleddes av regeringens talesman, Undén. Utrikesministerns deklaration utmynnade i att den svenska regeringen fasthöll vid den tidigare Kongopolitiken, enligt vilken FN icke skulle bestämma att en viss riktning i Kongo skulle med maktmedel hjälpas fram till en ledande ställning.¹⁶

Kammarbehandlingen av fjärde huvudtiteln tillfördes utrikespolitiskt betonat stoff genom två motionspar, som ställde både neutralitetsförsvarets uppgifter och försvarets eventuella framtida beväpning med atomvapen under debatt.¹⁷ I AK utspann sig även debatt kring en motion om svensk rätts förhållande till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.¹⁸

I AK följdes svaren på interpellationerna om terrorn i Ungern av en nära tre timmar lång debatt.¹⁹ Längre överläggningar ägde också rum vid besvarandet av interpellationerna om de svenska biståndsinsatserna i u-länderna²⁰ och om den handelspolitiska utvecklingen i Europa²¹ (båda över en och en halv timme). Interpellationssvaret om nordisk samverkan vid utbyggnad av universitet och högskolor följdes av en halvtimmes debatt.²² En interpellation, likaledes i AK, blev enligt registret obesvarad.²³ Av övriga interpellationer hade två kunnat besvaras som enkla frågor. Endast interpellanten och det besvarande statsrådet deltog med korta inlägg.²⁴

Under 1961 bildade de europeiska integrationssträvandena och utvecklingsländernas problem huvudmotiven i den svenska utrikesdebatten. Såsom den följande översikten visar, återspeglade riksdagsdebatterna tämligen troget diskussionernas huvudlinjer. Remissdebatten präglades särskilt i andra kammaren i osedvanlig grad av utrikespolitiskt stoff av i huvudsak tämligen okontroversiell karaktär. Undantaget utgjordes av ett inlägg från Ohlin, som kritiserade regeringen för passivitet i marknadsfrågor, och av en utläggning från högerledaren Hjalmarson om suveränitetsbegreppets upp-

¹⁵ AK 28, ss. 38—43.

¹⁶ FK 29, ss. 39—41; AK 30, ss. 130—137.

¹⁷ I: 155/II: 221 (kommunistiska motioner) och I: 338/II: 481 (högermotioner) FK 11, ss. 67 ff.; AK 11, ss. 53 ff.

¹⁸ II: 570. AK 7, ss. 171—175.

¹⁹ AK 17, ss. 6—35.

²⁰ Antalet debattinlägg var 12, men av dessa stod finansministern och interpellanten (Ohlin) för 11. AK 30, ss. 43—63.

²¹ AK 29, ss. 24—44.

²² AK 18, ss. 7—15.

²³ Om vissa medborgares enrollering i främlingslegionen.

²⁴ AK 17, ss. 115—118 (om hissande av icke erkänd flagga), AK 27, ss. 25—26 (om det skandinaviska sjukhuset i Korea). Interpellationsdebatten om UNESCO-projektet i samband med Nilens reglering innehöll inlägg från två ledamöter utöver interpellanten men pågick föga mer än 10 minuter. FK 14, ss. 12—14.

lösning.²⁵ Det senare uppmärksammades icke mycket vid detta tillfälle, men motivet återkom i diskussionen både senare 1961 och i samband med valrörelsen 1962. Främst blev dock remissdebattens utrikesdel en generaldebatt om Sverige och utvecklingsländerna. Utgångspunkten utgjordes av statsverkspropositionens bud i hjälpfrågan. Detta hade kritiserats såsom alltför snålt. Oppositionen avstod dock från överbud (Hjalmarson). Den ville icke diskutera hjälpverksamheten »med partipolitiska tonfall» (Ohlin).²⁶ Från regeringen hävdades av finansministern att den bästa hjälp Sverige kunde ge u-länderna var »att bibehålla en full sysselsättning och en hög och jämn konjunktur samt att icke bromsa importen av produkter från dessa länder genom att uppföra höga tullbarriärer». Finansministern hoppades att Sverige icke skulle »hesitera» ens »i en kanske förödande priskonkurrens med svensk produktion». Entusiasmen och intresset för u-landshjälpen borde vara »så stark att man icke utan vidare kryper bakom protektionistiska uppfattningar» — inte ens om u-länderna bara hade frukt att sälja.²⁷ U-landshjälpens administrativa sida ägnades även uppmärksamhet.²⁸ En fast administrativ ram efterlystes för hjälpverksamheten. Behovet av Afrikaexperter underströks liksom även av starkare diplomatisk representation i Afrikas nya stater. Ibland skymtade också tankegångar, som var uppenbart besläktade med »den tredje ståndpunktens». Sverige kunde bli »en ropande röst bland Svarta Afrikas folk». Det borde försöka klargöra för dessa folk att det fanns en tredje väg att välja mellan de två politiska maktblocken.²⁹

Utrikesdebatten den 19 april ägde rum i anslutning till behandlingen av tredje huvudtiteln. Den inleddes av en regeringsdeklaration, som vanligt föredragen av statsministern i FK och av utrikesministern i AK. Deklarationen kompletterades med en redogörelse för de europeiska marknadsfrågornas läge av handelsministern. Debatten kretsade kring de sistnämnda frågorna, kring FN och framför allt kring världsorganisationens aktion i Kongo.³⁰ Också 1961 präglades diskussionen om fjärde huvudtiteln av synpunkter av utrikespolitisk betydelse. Den berörde främst försvarets tekniska och ekonomiska aspekter men även strategiska och säkerhetspolitiska problemställningar, däremot i ringa grad renodlat utrikespolitiska synpunkter.³¹

Också under höstsessionen anordnades en stor utrikesdebatt. Den formella utgångspunkten var, såsom tidigare påpekats, ett regeringsmeddelande enligt RO § 56. Debatten betingades av det nya läge som uppstått sedan det blivit uppenbart att sjustatsgruppen EFTA hotades av sprängning på grund av Storbritanniens och Danmarks beslut att ansöka om förhandling om villkoren för medlemskap i den europeiska gemenskapen EEC. Rege-

²⁵ AK 1961 3, s. 6 och s. 14.

²⁶ AK 1961 3, ss. 39—40.

²⁷ AK 1961 3, ss. 31—32.

²⁸ I maj 1960 hade regeringen utsett Administrationsutredningen för biståndet till utvecklingsländerna, som i mars 1961 avgav ett betänkande om Den svenska utvecklingshjälpens administration (SOU 1961:22). Utredningens resultat bildade förarbetet till höstsessionens prop. i ämnet (nr 174 ang. org. för handläggningen av frågor om tekniskt bistånd till utvecklingsländerna).

²⁹ Dessa synpunkter underströks särskilt av Gustafsson i Stockholm (s).

³⁰ FK 14, ss. 74 ff.; AK 14, ss. 104 ff.

³¹ FK 11, ss. 42 ff.; AK 11, ss. 4 ff.

ringsdeklarationen redovisade regeringens avsikt att för Sveriges del söka associering med sexstatsgruppen. Neutralitetspolitikens fasthållande ifrågasattes icke i debatten. Däremot bröt sig åsikterna om den ena och den andra anslutningsformens förenlighet med denna. Särskilt från högern, som spelade en mycket aktiv roll i debatten (jfr nedan), hävdades att också det fulla medlemskapets förenlighet med den fastlagda utrikespolitiska linjen hade bort undersökas.³²

Den stora marknadsdebatten under höstsessionen hade i AK under vårriksdagen föregåtts av en längre (nära två timmar) diskussion i anslutning till prop. 146 om vissa ändringar i EFTA-konventionen.³³ Debatt ägde även rum vid behandlingen av prop. 124 (Europarådet)³⁴ och enstaka inlägg vid behandlingen i AK av prop. 127 (OECD)³⁵ och i FK och AK om prop. 101 (Nordiska rådet). Den senare diskussionen rörde helt frågan om tull- och avgiftsfri införsel av sprit och tobak.³⁶

Av motionerna 1961 väckte de som gällde Sveriges insatser i det internationella hjälparbetet livliga debatter i båda kamrarna. I FK pågick de omkring tre timmar och i AK över sex.³⁷ Den enda längre interpellationsdebatten, ca tre kvarts timme, ägde rum om Ndola-olyckan.³⁸

8. *Utrikesfrågor i dechargememorial och dechargedeblatt.* I 1960 års dechargememorial förekom ingen utrikespolitisk fråga. Följande år omtalade konstitutionsutskottet att det ägnat särskild uppmärksamhet åt av Kungl. Maj:t och av chefen för handelsdepartementet beviljade exportlicenser för krigsmateriel. KU ansåg att tillstånd icke borde meddelas »för utförsel av sådan krigsmateriel, som kan tänkas komma till militärt bruk eller därmed jämförlig användning, till länder som äro invecklade i internationella konflikter eller i vilka inbördeskrig är rådande eller där det internationella läget är sådant att fara för oroligheter föreligger».³⁹ Frågan berördes även i ett par inlägg i dechargedeblatten.⁴⁰

9. *Partiaktiviteten i utrikesfrågor.* I detta avsnitt skall den utrikespolitiska riksdagsaktivitetens fördelning på de politiska partierna belysas genom en analys av motioner, interpellationer, enkla frågor och debatttagande (i kamrar och utrikesutskott) i de i det föregående redovisade frågorna vid 1960 och 1961 års riksdagar.

a. *Motioner.* Det är mycket svårt att göra en rättvisande analys av riksdagsledamöternas motionsaktivitet. Följande översikt tar enbart sikte

³² FK 27, ss. 4—55; AK 27, ss. 20—197.

³³ AK 19, ss. 91—110.

³⁴ AK 18, ss. 40—44.

³⁵ AK 18, ss. 38—40.

³⁶ FK 19, s. 3; AK 19, s. 110. Frågan återkom i samband med behandlingen av BevU:s betänkande i anl. av prop. ang. särskilda bestämmelser om utförsel av varor i fartygstrafiken över Öresund. FK 24, ss. 50—75; AK 24, ss. 114—146.

³⁷ FK 24, ss. 12—46; AK 24, ss. 55—110.

³⁸ AK 31, ss. 6—14.

³⁹ KU memorial 15, s. 15. Påpekandet upptas under rubrik C a) i memorialet: »Vid granskningen har utskottet uppmärksammat följande förhållanden av beskaffenhet att föranleda uttalanden av utskottet utan åberopande av § 107 RF.»

⁴⁰ Av Alemyr och von Friesen. AK 18, ss. 87—89.

Tabell 7. Motioner i utrikesfrågor 1960 och 1961 efter ämne och partiursprung

Ämnesgrupp	År	H		Cp		Fp		S		K		HCp Fp		Fp S		S Fp Cp		H Cp Fp S		
		FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK
2. FN och fackorganen	1960																1			1
	1961					1									1	1				1
3. Andra internat. org. (utom nordiska)	1960		1			1	2													
	1961						1		1											
4. Nordiska frågor	1960																			
	1961		1				1		1										1	1
5. Internat. konv. (övriga)	1960																			
	1961					1	1													
6. Marknadsfrågor	1960	1	1	3	3	4	7				1									
	1961																			
7. Utvecklingshj.	1960			1	1	2	2		2										1	1
	1961	1	1	1	1	1	1			1	1								2	2
9. Övriga frågor	1960	3	3	1	1	1	1		1	1	1	1	1							
	1961		1	1	1	1	1			1	1									
Summa 1960 och 1961		5	8	7	7	12	17	—	5	3	4	1	1	—	1	2	—	4	6	
Parti(kombination)		H		Cp		Fp		S		K		HCp Fp		Fp S		S Fp Cp		H Cp Fp S		

på att klarlägga de utrikespolitiskt färgade motionernas partiproveniens. Motionerna är indelade enligt samma principer som tillämpats ovan i tabell 1.

Tabell 8. Spörsmål i utrikesfrågor 1960 och 1961 efter ämne och partiursprung

Ämnesgrupp	År	H		Cp		Fp		S	
		FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK
2. FN och fackorganen (utom Afrikafrågor)	1960					1			
	1961								
2a. Afrika-frågor	1960					1	2		
	1961		1	1					1
4. Nordiska frågor	1960							1	
	1961							1	
6. Marknadsfrågor	1960				1			2	
	1961	1				1			
7. Utvecklingshjälp, m. m.	1960							2	
	1961								
9. Övriga frågor	1960			3		1			
	1961								
Summa 1960 och 1961		1	6	1	3	2	8	—	1
Parti		H		Cp		Fp		S	

b. Interpellationer och enkla frågor. Såsom redovisats i tabell 2 var antalet spörsmål i utrikesfrågor långt mindre än antalet motioner och uppgick under de båda undersökta riksdagarna till 22. Av systematiska skäl tillämpas dock i huvudsak samma indelningsgrunder som beträffande motionerna. Spörsmålen differentieras icke på de båda typerna.

Tabell 9. Debattinlägg i utrikesutskottet fördelade på partier

Parti	1960			1961		
	FK-led.	AK-led.	Hela utsk.	FK-led.	AK-led.	Hela utsk.
H	11 (2)	27 (3)	38 (5)	6 (2)	2 (2)	8 (4)
Cp	5 (1)	8 (1)	13 (2)	1 (1)	5 (1)	6 (2)
Fp	19 (2)	15 (2)	34 (4)	9 (2)	5 (2)	14 (4)
S:a oppo- sitionen	35 (5)	50 (6)	85 (11)	16 (5)	12 (5)	28 (10)
S	31 (5)	12 (4)	43 (9)	11 (3)	10 (3)	21 (5)
Summa	66 (10)	62 (10)	128 (20)	27 (8)	22 (8)	49 (16)

c. Partiernas aktivitet i utrikesutskottets debatter belyses av följande tabell. Inom parentes anges på hur många ledamöter och suppleanter debattinläggen fördelades = antalet debattdeltagare. Med debattinlägg förstås liksom ovan i tabell 6 deltagande i särskilt protokollförd debatt om visst ämne.

d. Partiernas aktivitet i kamrarnas utrikesdebatter. I följande sammanställningar belyses partiernas aktivitet i flertalet utrikesdebatter under 1960 och 1961. Redovisningen omfattar alla renodlade utrikesdebatter med undantag av meningsskiften efter svar på enkla frågor samt interpellationsdebatter, i vilka endast det besvarande statsrådet och interpellanten tagit del. Enstaka anföranden vid kammarbehandlingen av

Tabell 10. Utrikesdebatterna i FK 1960

Ärende	R			H			Cp			Fp			S			K		
	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d
Prop. 25 EFTA-konventionen	2	13	2	2	7	3	2	12	6	3	17	4	2	8	4	1	12	3
Prop. 182 Sv. FN-styrkor	1	4,8	1										1	0,1	1	1	0,5	1
Mot. I:70										1	0,8	1	1	0,4	1			
Fp interp. om UNESCOS Nilen-projekt	1	2	1							1	1,4	2	2	0,9	3			
Motioner om u-landshjälp	1	6	2				1	2	1	2	15	6	1	9	2			
Summa		25,8	6		7	3		14	7		34,2	13		18,4	11		12,5	4

Tabell 11. Utrikesdebatterna i AK 1960

Ärende	R			H			Cp			Fp			S			K		
	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d
Prop. 25 EFTA-konventionen	4	44	8	8	44	13	5	42	8	4	39	11	1	6	1	2	17	2
Prop. 113 Europarådet	1	2	1	1	1,3	2	1	1,2	2	1	7,7	4	1	2,3	1			
Prop. 179 FN:s Kongofond	1	4,2	2	1	0,2	1				1	0,8	1				1	3,2	3
Prop. 182 Sv. FN-styrkor	1	5	1	1	3	2										1	7	3
Mot. II:70										1	0,6	1	1	0,2	1			
Mot. II:570				2	5,6	4				1	0,3	1	2	1,1	3			
Motioner om u-landshjälp	1	10	2	2	4	2	2	4	2	3	15	5	2	5	2			
Fp interp. om nord. universitetet	1	7,4	4							2	8,2	5	1	1,6	1			
H interp. om Ungernterrorn	1	3,8	2	3	18,1	9	1	3	1	3	12,5	5	1	2,3	1	3	21,5	11
Fp interp. om u-landsbistånd	1	18,2	5				1	3,5	5	1	17,5	1						
Fp interp. om handelspol. utv. i Europa	1	64	3	1	6	3				2	19,5	5						
Summa		108,6	28		82,2	36		53,7	18		121,1	39		18,5	10		48,7	19

utrikesfrågor har icke heller medtagits. Eftersom sammanställningen endast gäller de egentliga utrikesdebatterna, har icke heller utrikespolitiska inslag i allmänna remissdebatter och försvarsdebatter medtagits. (Förkortningar i tabellerna 10—13: R = regeringsledamöter, S = övriga socialdemokrater, p = antal i debatten deltagande personer, sp. = spaltlängd i prot., d = antal debattinlägg.)

Tabell 12. Utrikesdebatterna i FK 1961

Ärende	R			H			Cp			Fp			S			K		
	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d
Prop. 1 och mot. om u-landshjälp	2	18,8	4	1	0,2	1	2	6,4	2	5	29,5	11	4	17,6	6			
Utrikesdebatt om EEC	2	33	8	4	32	12	3	29	7	3	34	9	5	26	5	1	8	1
Summa		46,8	12		32,2	13		35,4	9		63,5	20		43,6	11		8	1

Tabell 13. Utrikesdebatterna i AK 1961

Ärende	R			H			Cp			Fp			S			K		
	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d	p	sp.	d
Prop. 124 Europarådet				1	1,3	1				1	0,4	1	1	2,2	1	1	4,6	3
Prop. 146 EFTA	1	14,5	7	1	11,6	3				1	12	6	6					
Motioner m. m. om u-landshjälp	2	20,1	5	1	10,3	2	2	12,1	4	5	30,9	14		32,8	13	1	3	1
Fp interp. Svenska civ.-personer i Kongo	2	5,7	2							1	3	1				1	2,8	2
Fp interp. Ndola-olyckan	1	7,6	3							1	7,1	2				1	2,2	1
Utrikesdebatt om EEC	2	58	17	13	104	31	5	53	14	4	62	16	5	41	11	3	27	6
Summa		105,9	34		127,2	37		65,1	18		115,4	40		76	25		39,6	13

Sammanställningarna beträffande partiaktiviteten visar att folkpartiet flitigast utnyttjade motionsinstrumentet i utrikesfrågor. Under båda riksdagarna väckte partiet sammanlagt 29 motioner (12 + 17), d. v. s. fler motioner än högern och centerpartiet tillsammans (27). Tillhoppa svarade dessa tre utanför regeringen stående partier för 79 procent av samtliga rena partimotioner (en term som här används i betydelsen av motioner, vars undertecknare tillhör samma parti) och 63 procent av samtliga motioner. Socialdemokraterna utnyttjade motionsinstrumentet med stor sparsamhet. Deras rena partimotioner var fem; dessutom fanns socialdemokratiska namn under 13 flerpartimotioner, av vilka 10 var fyrpartimotioner.

Också som interpellanter och frågeställare i utrikesfrågor var folkpartisterna flitigast under de båda riksdagarna. De framställde 10 spörsmål mot sju för högern och fyra för centerpartiet. Tillsammans svarade dessa tre partier för alla spörsmål utom ett, som kom från socialdemokraterna.

I utrikesutskottet dominerade de tre företrädda oppositionspartierna (h, cp, fp) under den utrikespolitiskt intensivaste av de två riksdagarna, 1960 (85 inlägg från 11 ledamöter och suppleanter mot 43 inlägg från nio socialdemokratiska utskottsrepresentanter). År 1961 var aktiviteten jämnare fördelad mellan opposition och regering vad antalet debattinlägg beträffar (28 resp. 21). Däremot var dubbelt så många oppositionsrepresentanter som socialdemokrater aktiva i överläggningarna.

I kammardebatterna dominerade 1960 likaledes folkpartiet inom oppositionen. Särskilt gäller detta FK. I AK var partiets dominans mindre påtaglig. I märknadsdebatterna var alla oppositionspartier, även centerpartiet, livligt engagerade. Folkpartiets sammanlagda övervikt i utrikesdebatterna som helhet betingades av dess livliga medverkan också i u-landsdebatten. I denna lyste högern helt med sin frånvaro (i båda kamrarna) och även centerpartiet visade ett tämligen matt intresse. Samma faktorer präglade

debatterna 1961. I FK var folkpartiets debattaktivitet nästan lika stor som högerens och centerpartiets tillsammans. I AK blev däremot högerens insatser i överläggningarna på grund av dess demonstrativt livliga engagemang i EEC-debatten under höstsessionen något men inte mycket större än folkpartiets. Men folkpartiets aktivitet var alltså jämnare fördelad på huvudfrågorna. Visserligen deltog högern under denna riksdag även i u-landsdebatten men i långt mindre omfattning än övriga partier på den borgerliga sidan. Endast kommunisterna visade i denna fråga lägre debattaktivitet.

Socialdemokraterna, utom regeringens talesmän, deltog i större omfattning endast i 1961 års debatter om u-landshjälp och i den särskilda utrikesdebatten samma år om formerna för en eventuell svensk anknytning till EEC.

Vad slutligen kommunisterna beträffar engagerade sig dessa utom i marknadsdebatterna i mera betydande omfattning endast i överläggningarna om FN:s Kongopolitik och framför allt som försvarare av östblocket i 1960 års interpellationsdebatt om terrorn i Ungern.⁴¹

10. *Marknadsdebatterna 1960 och 1961.* Sammanställningen av data beträffande utrikesdebatten om EFTA 1960 understryker överläggningens karaktär av uppörelse mellan regeringen och oppositionen. I AK var fyra regeringsmedlemmar i aktion (Erlander, Undén, Lange och jordbruksminister Netzné). En granskning av oppositionsinläggens ursprung visar att AK-debatten också i betydande grad var ett meningsutbyte mellan regeringen och oppositionens ledare, vilka tillsammans svarade för 70 debattspalter av 192. Som en viss mätare på det utrikes- och handelspolitiska intressets utbredning i riksdagen bör debattörernas antal kunna betraktas. De 30 deltagarna (utom regeringsledamöterna) utgjorde sammanlagt något över åtta procent av kamrarnas sammanlagda ledamötsantal (utom regeringsledamöter och talmän). Det kan vidare konstateras att av de 30 talarna 12 tillhörde utrikesutskottet som ledamöter eller suppleanter (6 av 10 debatttagare i FK, 6 av 20 i AK). Särskilt i AK, dit debattens tyngdpunkt var förlagd, var deltagandet av ledamöter som icke hörde till den trånga inre kretsen av utrikesspecialister anmärkningsvärt stort. Härtill bidrog sannolikt att det debatterade ärendet i hög grad var en fråga som berörde skilda näringsintressen. Av de 14 AK-ledamöter utanför utrikesutskottet, som deltog, representerade 11 uppenbarligen sådana specialintressen (jordbruk: 6, fiske: 1, handel och industri: 4).

Den stora EEC-debatten 1961 följde endast delvis samma mönster. Debatttagandet var för en utrikesdebatt högt i båda kamrarna. I FK deltog 16 ledamöter, i AK, där debatten pågick i femton timmar, icke mindre än 30 ledamöter. Regeringens företrädare (i båda kamrarna endast Erlander och Lange) och de fyra oppositionsledarna tog i AK i anspråk föga mer än en fjärdedel (94 spalter av 345). Av utrikesutskottets ledamöter och suppleanter deltog i FK sex och i AK fem i EEC-debatten. I långt större utsträckning än vad som är vanligt vid stora utrikesdebatter dominerades

⁴¹ Det bör anmärkas att i analysen av partiaktiviteten hänsyn icke tagits till det totala antalet medlemmar i varje parti.

denna kvantitativt av »backbenchers», särskilt från högern och socialdemokraterna. Som utrikesdebatt hade uppgörelsen den ganska unika karaktären av en partipolitisk strid, i vilken särskilt högern drev en offensiv mot regeringen. Denna betraktades som alltför sval i sin inställning till EEC. Socialdemokraterna svarade med en motoffensiv, i vilken högerens neutralitetspolitiska pålitlighet på olika sätt misstänkliggjordes. Debattens riktpunkt blev sålunda snarare följande års val än de kommande förhandlingarna med de sex i Bruxelles.

Nils André

Partiledarkonferenserna — en studie i parlamentarisk praxis. Föreliggande framställning avser främst att ge en översikt över de i Sverige tillämpade formerna för partiledarkonferenser, att därutöver belysa vissa utvecklingstendenser, huvudsakligen under 1950-talet, samt att återge något av debatten kring konferenserna.

Det har erbjudit sig vissa svårigheter att få ett säkert grepp om ämnet och att komma det närmare in på livet. En orsak är, att partiledarkonferenserna är en relativt sen företeelse i det politiska livet, något som förklarar, varför de hittills blott sporadiskt förekommit i den vetenskapliga litteraturen och ännu ej ingående behandlats där. En annan anledning är, att konferenserna inte återfinnes i några konstitutionella stadgar, än mindre i grundlagen, utan deras verksamhetsformer och verksamhetsfält regleras helt av praxis, vilken dessutom ännu ej är utbildad på alla punkter.

Under sådana förhållanden har uppsatsen väsentligen fått byggas på material, som insamlats genom intervjuer och samtal. Med ledarna för de fyra största partierna har sålunda personliga frågestunder förekommit. För dessa vill jag rikta ett särskilt tack till statsminister Tage Erlander, professor Gunnar Heckscher, juris doktor Gunnar Hedlund och professor Bertil Ohlin — utan deras beredvilliga medverkan hade jag knappast kunnat lösa min uppgift. Tacka vill jag även direktör Jarl Hjalmarson, som ställt sig till förfogande för en skriftlig intervju, samt förutvarande finansministern och statsrådet Ernst Wigforss, som beviljat mig ett samtal angående partiledarkonferenserna på 1940-talet.

I avsnitten om debatten kring konferenserna har riksdagstrycket och dagspressen¹ fått utgöra underlag för framställningen.

En tredje grupp material har hämtats ur memoarlitteraturen från den aktuella tiden.

Det bör särskilt understrykas, att framställningen inte gör några anspråk på att uttömmande behandla partiledarkonferenserna — därvidlag är fältet fortfarande fritt för fortsatt forskning. I den mån den kan bidra till att skingra dunklet kring dem, har den fyllt en uppgift.

Svensk parlamentarisk kutym visar, att informella kontakter partiledarna emellan aldrig hört till ovanligheterna. Samtliga tillfrågade har

¹ Beträffande pressen gäller, att i de fall sidans nummer inte anges, avses ledarsidan.

också bestyrkt, att meningsmotsättningar, hur skarpa de än kan ha varit, inte utgjort ett sådant hinder, att man ej kunnat talas vid.² Sålunda hör det ingalunda till sällsyntheterna i riksdagshuset, att partiledare ses inbegripna i livligt meningsutbyte med varandra. I den följande framställningen tas emellertid inte sådana överläggningar av tillfällig natur upp till behandling, som kan sägas äga rum, då två eller flera partiledare råkas i trappor och korridorer och avhandlar mer eller mindre betydelsefulla ting. Dylika »korridorkonferenser» utgör nämligen inte det som man i dagligt tal kallar partiledarkonferenser. I stället kommer uppmärksamheten i första hand att riktas på sådana möten mellan partiledarna, som sker något så när regelbundet. Den etikett som åsatts dessa, är *löpande konferenser*. Ett annat slags sammanträden, som låtit sig urskilja, är *de särskilda konferenserna*, så benämnda med anledning av att de äger rum på särskild kallelse. Mest omtalade av alla partiledarmöten har de blivit som sammanträtt blott några gånger varje decennium för att taga ställning till och stundom även fatta beslut i frågor, som direkt berör majoriteten medborgare. Jag har valt att benämna dessa sammanträden *storkonferenser*. Med en dylik menas sådan överläggning mellan chefer för partier, representerade i riksdagen, som syftar till att nå allmän uppslutning kring viss fråga (vissa frågor) och till att på så sätt lösgöra den (dem) ur partipolitiken.

I praktiken låter sig dessa tre slag av konferenser knappast klart avgränsas. Tvärtom glider de ofta in i varandra. Arbetshypotetiskt och i översiktlig framställning kan likväl uppdelningen anses berättigad.

Äldst av de tre är de löpande partiledarkonferenserna.

En bidragande orsak, kanske den viktigaste, till att de löpande konferenserna kom fram efter samlingsregeringens uppbrott 1945 var, att en mängd avvecklingsproblem återstod att lösa.³ Dessutom torde det inte heller ha varit psykologiskt möjligt att tvärt avbryta de intima förbindelser partiledarna emellan, som byggts upp under kriget. Konferenserna gav en möjlighet att fortsätta kontakterna på ett informellt plan. Just kontaktbehovet framhålls av de nuvarande partiledarna som en väsentlig förklaring till att vi har partiledarkonferenser. Det åstadkom, att konferenserna fortsatte även efter statsministerskiftet 1946. Ett bevis för att de dock inte ansågs alldeles självklara, är, att de var inställda maj—november 1947 — pausen kan ha berott på de skärpta motsättningarna mellan partierna detta år.⁴ Därefter har de löpande partikonferensernas existens inte ifrågasatts. En förändring i deras sammansättning inträffade efter valen 1948, då kommunisterna upphörde att kallas. Orsaken var närmast den, att deras representation i riksdagen reducerats så kraftigt, att de inte längre kom i fråga vid utskottsvalen — vilka konferensen sysslade med då som nu. Dessutom

² Om man sedan ej velat talas vid, är en annan sak (Wigforss).

³ (Wigforss).

⁴ (Wigforss) — Från oppositionshåll har framhållits, att partiledarkonferenserna återupptogs på hösten 1947 först efter påstötning från oppositionen. Statsminister Erlander har i en erinring till skrivningen på denna punkt anfört en annan, opolitisk förklaring: liksom 1947 har det även senare hänt, att partiledarkonferenserna efter sommaruppehållet inte återupptagits förrän i november, utan att fördenskull några större spänningar i relationerna regeringsparti — opposition förmärkts. Så exempelvis hösten 1962!

torde det politiska klimatet efter Pragkuppen tidigare samma år ha hårdnat för kommunisterna, något som bidrog till att isolera dem på det parlamentariska planet.

De löpande partiledarkonferenserna hålles under riksdagstid varje onsdag kl. 9.30, då plenum börjar kl. 10, eljest ej. Platsen är statsministerns tjänsterum i riksdagshuset. Onsdagskonferenserna sammanträder på kallelse i början av riksdagarna och därefter varje vecka. Undantag är de onsdagar, då remissdebatt eller annan stor debatt skall äga rum, liksom de onsdagar, då plenum börjar först kl. 11. I allmänhet varar konferenserna inte mer än tio-femton minuter men kan ibland draga över tio-slaget, ibland utsträckas ända till kl. 11. Har man då ej hunnit med allt, utsättes ny tid. Någon dagordning förekommer ej, utan praktiskt taget alla slags ämnen, stora som små, kan tas upp, från frågan om anslutning till EEC — marknadsfrågor har f. övr. varit aktuella hela det sista året — till den om hur bröllopsresa för riksdagsledamot skall räknas vid kvittning. Ett annat exempel på fråga som förekommit, är, huruvida de senaste kommunsammanslagningarna skulle föranleda val i de nya storkommunerna 1963. Partiledarna blev eniga om att val under mellanvalår ej borde förekomma, vilket inrikesministern, som frågat, fick till svar.

Härmed är också berört de vanligaste ärendegrupperna vid konferenserna. Utrikespolitiska ämnen dominerar klart. Den därefter viktigaste gruppen är arbetstekniska saker, d. v. s. sådana som har med riksdagsarbetet att skaffa — konflikter p. g. a. in- eller outvecklad procedur kan lätt uppkomma — samt f. ö. ett otal inrikespolitiska ämnen av skiftande betydelse. Av intresse är att notera, att vid dessa konferenser — det gäller f. ö. alla partiledarkonferenser — inte något slag av protokollföring förekommer. Sekreterare utses alltså aldrig bland de tio deltagare som brukar infinna sig till sammanträdena. De är förutom ledarna för de fyra största partierna gruppledarna eller vid förfall för de nämnda andra i deras ställe. För att förtydliga: varje borgerligt parti representeras vanligtvis av två personer, partiledaren, vilken även är gruppledare i Andra kammaren, samt gruppledaren i Första kammaren, medan socialdemokraterna jämte statsministern mönstrar gruppledare från båda kamrarna. Utrikesministern är i regel närvarande, då som redan nämnts, utrikespolitiken är det som främst debatteras vid konferenserna. Men även andra berörda ministrar äger tillträde. Sålunda har på senare tid särskilt finansminister Sträng, handelsminister Lange samt inrikesminister Johansson deltagit.

Konferenserna har ofta en informativ prägel. De ger tillfälle till redogörelse för frågor, som inte fordrar något ställningstagande. Men de ger även möjlighet till att informellt dryfta frågor, som skall upp till avgörande i riksdagen. Diskussionen är fri men sker naturligtvis ändå efter partilinjer. Ordet förs vanligen av partiledarna, medan gruppledarna mera spelar rollen av statister, de fyller i det som partiledarna har att säga.

Även placeringen är fri, men en viss kutym har under årens lopp utbildats. Till höger om statsministern — självskrivna ordförande — återfinnes vanligen folkpartiets Bertil Ohlin, medan högerns Gunnar Heckscher mestadels sitter till vänster. Då utrikesministern är närvarande, sitter han närmast statsministern. Medan sålunda en tämligen utbildad praxis till-

lämpas vid de löpande konferenserna, kan detsamma inte anföras om de särskilda konferenserna.

Beteckningen särskilda konferenser har åsatts konferenser av de mest skiftande slag. Gemensamt för dem är egentligen endast, att de sammanträder på särskild kallelse. De inkallas nästan alltid i brådskande lägen. De kan vara föranledda av något som inträffat under plenum. Statsministern har i sådana fall folkparti- och högerledarna lätt tillgängliga på Stockholmsbanken och i allmänhet även centerpartiets ledare inom räckhåll. Skulle inte alla konferensdeltagare kunna anträffas i en hast, sker överläggningar med dem som är närvarande. Oppositionsledarna har naturligtvis även de möjlighet att snabbt få saker och ting uppklarade med statsministern genom att helt informellt uppsöka honom på hans tjänsterum eller annorstädes. Sådana särskilda konferenser som de ovan nämnda är inte ovanliga. Sällsynta är ej heller informella överläggningar per telefon. I ett brådskande fall har det t. o. m. hänt, att telefonkonferens Stockholm—Strassbourg förekommit. Vid detta tillfälle föranleddes samtalet av en utrikespolitisk angelägenhet. Det inträffar, att en sådan ger skäl för en blixtkallelse av en särskild konferens, varvid enbart partiledarna inviteras. Exempel på ärenden, som drivit fram sådana sammanträden, är frågan om flygförstärkningar till Kongo efter nedskjutningen av Hammarskjölds plan samt Finlandsfrågan i samband med den ryska noten hösten 1961. Samling sker i statsministerns tjänsterum i riksdagshuset eller — då konferensen behöver inkallas mellan riksdagssessionerna — i statsrådsberedningen (denna tjänar även som sammanträdeslokal vid storkonferenserna). Vid inbjudan till sådana särskild konferens som föranleds av utrikespolitiska händelser, inträffar det ibland, att statsministern anger ämnet, ibland inte, det senare beroende på att han ej vill ha det känt eller spritt på förhand.

Medan de särskilda konferenserna således ej sällan är tämligen »tysta» tillställningar, gäller detta knappast för storkonferenserna.

Det som gjort partiledarkonferenserna bekanta i vidare kretsar, är de överläggningar på högsta nivå, som endast förekommit några enstaka gånger under de senaste femton åren. Orsaken till att de uppmärksammats så allmänt, är, att de oftast gällt frågor, som mer eller mindre berört majoriteten medborgare. I sådana fall har man ansett det vara en fördel, om allmän enighet kunnat uppnås. Exempel på storkonferenser är de som föranleddes av den ekonomiska krisen 1947 och av överläggningarna om nordisk försvarsunion vintern 1948—49, de om försvaret på 50-talet — den första 1950 och den senaste vintern 1957—58, den om ATP också vintern 1957—58 samt de om budgeten våren och hösten 1959. Av de nämnda har de flesta inte lett till några positiva resultat, vilket kanske i viss mån förklarar, varför de förekommer så sporadiskt — man vill ej onödigtvis framkalla förväntningar i vida kretsar som sedan kanske ej kan infrias. Dessutom är det ett begränsat antal frågor, som är av den storleksordningen, att de driver fram storkonferenser.

Tillvägagångssättet vid dessa överläggningar på partiledarplanet skiljer sig i stort inte från det som tillämpas vid de redan omtalade konferenserna. Från början tages underhandskontakt mellan partiledarna, och det utrones, huruvida intresse förefinnes för en konferens i en viss fråga. Efter för-

handskontakt tar sedan statsministern det slutliga initiativet. Detta förfaringsätt gör, att det kan vålla svårigheter att avgöra vem som ursprungligen stått bakom inkallandet av en storkonferens. Så mycket synes stå klart, att till de nämnda överläggningarna på 40-talet har uppslaget kommit från statsminister Erlander liksom till 1958 års förhandlingar, medan oppositionen får ta ansvaret främst för 1959 års konferenser om budgetpolitiken.

Eftersom förhandskontakt tidigare tagits, är statsministerns sammankallande en formsak, då de övriga partiledarna är införstådda med vad som skall avhandlas. Förr synes själva inbjudan ha skett per brev, varvid även ämnet angavs. På senare tid har statsministern eller hans sekreterare ringt upp och överenskommit om en tid. Någon enhetlig kutym kan man alltså ännu ej tala om på denna punkt.

En inbjudan till konferens utgår till partiledarna personligen. Sedan får vederbörande partiledare själv bestämma vilka han vill ha med sig. Det brukar bli delegationer på tre-fyra personer från varje parti. Gruppledarna ingår vanligen. Någon gång har förberedande sonderingar om antalet deltagare per parti skett. Det synes annars ha växlat under årens lopp. Vid 1958 års försvarsuppgörelse förekom färre företrädare för partierna: statsministern, finansministern, försvarsministern samt de tre borgerliga partiledarna, medan vid de misslyckade budgetförhandlingarna våren 1959 tretton personer⁵ slog sig ned kring förhandlingsbordet liksom 1947 vid den första storkonferensen.⁶

I likhet med förhållandet vid de övriga partiledarkonferenserna är debatten fri. En skillnad skulle vara, att man vid storkonferens mer strikt håller sig till ämnet, det hör mer till undantagen, att man går utanför eller tar upp några nya frågor till diskussion.

Det kan vara av ett visst intresse att notera, i vad mån adjungerade ledamöter deltar. De deltagande ministrarna kan väl lika mycket räknas för partidelegater som för experter. Men det händer, att utöver dem finans- och försvarsexperter behöver tagas i anspråk. Delegerarna ställer frågor till dem, och efter att ha lämnat besked får de avträda. Skulle deras kalkyler inte sammanfalla med finansdepartementets, kan det vid dylika expertföredragningar stundom bli dramatiskt. Men i allmänhet vilar det ingen påtaglig dramatik över partiledaröverläggningarna, även om det finns större utrymme i den begränsade kretsen att frejdigare ta och ge slag än i en fylld kammare, kanske med fullsatta läktare, spelande TV-kameror och ivrigt verksamma journalister. Inte minst de senare har sin andel i att storkonferenserna fått en dramatisk touche, då de sett som sin legitima uppgift att bevaka konferenserna. Meddelanden, motiverade av en önskan

⁵ Hrr Tage Erlander, Jari Hjalmarsson, Bertil Ohlin, Gunnar Hedlund, Gunnar Sträng, Torsten Bengtsson (grpl), Nils Astrup (grpl), Knut Ewerlöf (grpl), Gunnar Svärd, Axel Strand (grpl), Hans Gustafsson (grpl), Waldemar Svensson och Lars Eliasson (enl. Aftonbladet den 13/4 1959 s. 1).

⁶ För socialdemokraterna hrr Erlander, Wigforss, Åkerberg och Fast, för högern hrr Domö och Skoglund, för bondeförbundet hrr Bramstorp och Gränebo, för folkpartiet Elon Andersson och John Bergvall samt för kommunisterna hrr Hagberg, Linderot och Ohman. Konferensen förstärktes sedermera med Bertil Ohlin (Ekonomi-politik-samhälle, s. 49).

att ge korrekt information, tillställes numera pressen vid storkonferens för att förhindra för många felaktiga eller missvisande spekulationer.

Alla överenskommelser på partiledarplanet är preliminära och formellt på intet sätt bindande för riksdagen. Detta understrykes av den omständigheten, att partiledarna ej undertecknar papper: själva överenskommelsen är en gentlemen's agreement. Det hittills enda undantaget utgör försvarsuppbyggnaden 1958, vilken underskrevs. I praktiken kan ingen överenskommelse träffas utan att kontakt på förhand tagits med riksdagsgrupperna.

Partiledarkonferenserna och riksdagsgrupperna. Konferensdeltagarna utgör en liten exklusiv krets, men därav får man inte frestas att tro, att det som avhandlas inom den, är hemligheter som man vill avskärma riksdagen ifrån. Det är inte, som det ibland insinuerats på kommunistiskt håll, så, att konferensdeltagarna utgör en klick konspiratörer, som kläcker planer bakom ryggen på riksdagen, hur man bäst skall undanhålla den senare dess rättmätiga inflytande. Tvärtom är det en förutsättning för att konferenserna skall leda till några positiva resultat, att riksdagsgrupperna är förberedda på dem, så att de ej får en känsla av att de ställs inför fait accompli. På vad sätt är då de ärenden beredda som tages upp vid partiledarkonferenserna? Eftersom de löpande konferenserna i mångt och mycket har en informativ prägel, inkallas inte riksdagsgrupperna till någon särskild beredning, i allmänhet ej heller deras förtroenderåd, såvida det inte gäller ärenden av större vikt och tiden medger förhandsinformation och förhandsdiskussion. I stället litar partiledarna på de informella förhandskontakter de tar med personer som anses besitta särskild sakkunskap och särskilt inflytande i en viss fråga. Personerna varierar efter frågorna. Av de nuvarande partiledarna framhåller speciellt Gunnar Hedlund och Bertil Ohlin betydelsen av dessa underhandskontakter. Gruppledarna underlättas i förväg, så att de är beredda på partiledarnas ställningstaganden vid konferenserna. Inom regeringen är man också informerad om de frågor som skall ventileras. Resultaten av konferenserna delges regering och riksdagsgrupper. I betydelsefulla frågor sker rapportering av parti- och gruppledarna till riksdagsgrupperna via förtroenderåden, eljest direkt till dem som förutsättes ha särskilt intresse av det som avgjorts.

I ärenden av synnerlig vikt, t. ex. inför storkonferens, debatteras det inom riksdagsgrupperna och förtroenderåden, livligare ju känsligare frågan är. Någon instruktion utrustas inte konferensdelegaterna med, men de meningsyttringar som gjort sig gällande vid diskussionerna tillmätas vederbörlig vikt. Från folkpartihåll framhålles speciellt, att även minoritetsopinioner beaktas där. Då en större fråga skall beredas, inkopplas ofta de enskilda riksdagsmännen aktivt på så sätt, att riksdagsgruppens sekreterare, som brukar sammanställa aktuellt material till ärendet ofta är hänvisad att skaffa det just från de enskilda ledamöterna.

Beträffande rapportering vid storkonferens till regering och riksdagsgrupper gäller vad som tidigare sagts. Undantaget från regeln att riksdagsgrupperna är aktivt engagerade egentligen endast på ett förberedande stadium utgöres av tillvägagångssättet vid 1958 års försvarsuppbyggnad.

Vid en tillbakablick på storkonferenserna framstår försvarsöverenskommelsen 1958 och det därmed förknippade beslutet om budgetförstärkning

som något enastående i svensk efterkrigshistoria såväl ur parlamentarisk som rent politisk synpunkt. För att inte spränga ramen för uppsatsen måste dock den politiska aspekten här utelämnas.

Tillvägagångssättet på det inofficiella parlamentariska planet var följande: först gavs överbefälhavaren tillfälle att lämna upplysningar i försvarsfrågan till riksdagsgrupperna. Därefter följde diskussion inom dessa. I den socialdemokratiska riksdagsgruppen framförde sedan stats- och försvarsministrarna sina synpunkter i frågan, varefter förnyad diskussion följde. Nästa steg var, att försvarsberedningen, som arbetat under försvarsminister Sven Anderssons ordförandeskap, och som inom sig rymde representanter för samtliga större partier — bl. a. företrädde de borgerliga av sina partiledare — anhöll att få veta vilken kostnadsram som skulle aktualiseras. Då hade man inom beredningen inte kunnat enas om hur man skattevägen skulle finansiera höjda försvarsutgifter. I denna situation fick beredningen göra ett uppehåll i sin verksamhet, medan i stället partiledarkonferensen trädde till för att lösa problemet. Från den senare gick ärendet till riksdagsgrupperna, som fick göra ett första ställningstagande. Därifrån kom sedan ärendet åter till partiledarna. Riksdagsgrupperna fick efter de nya partiledaröverläggningarna ta ställning till uppgörelsen i stort. I sina förhandlingar stod partiledarna i en så nära kontakt med sina riksdagsgrupper, att det inte är helt obefogat att säga, att vid detta tillfälle utgjorde partiledarkonferenserna ett förhandlingsorgan för riksdagsgrupperna.

Formellt låg ännu det slutliga avgörandet i den sammanträdande riksdagens hand, reellt var alla beslut redan fattade, då propositionen om höjd indirekt beskattning — den första följden av överenskommelsen — lördagen den 8 februari presenterades för kamrarna. Efter snabbhandling i riksdag och bevillningsutskott förelåg redan tisdagen den 11 februari de formella besluten.

Officiellt fick alltså riksdagen i efterhand sanktionera något som redan de fyra partierna preliminärt accepterat. Tillvägagångssättet visar hän mot vad som kan bli vanligt, om en samlingsregering skulle bli aktuell. Kritiken mot proceduren levererades i första hand av dem som stått utanför de inofficiella förhandlingarna — det femte partiet samt pressen.

Kritiken mot konferenserna. På en fråga till de nuvarande partiledarna, hur man ställde sig till partiledarkonferenserna inom deras partier, svarade de, att man allmänt hade en positiv inställning. På högerhåll uppgavs t. ex., att man där ser på konferenserna som en normal, nästan självklar företeelse. Den kritik som under årens lopp levererats, har också varit obetydlig. Häftigast var den vid försvarsuppgörelsen 1958. Kritiken riktade sig mot hela tillvägagångssättet, varvid även partiledarkonferenserna fick sin beskärda del. Sällan klingade den kommunistiska kören klarare och enstämmigare, än då den klagade på de andra partiernas bristande respekt för riksdagens rättigheter och demokratiens spelregler. Så här hördes herr Öhman i FK⁷: »... Det sätt på vilket detta ärende handlagts, tycker jag för min del är tämligen uppseendeväckande. Fyra parti-

⁷ FK:s protokoll 1958 A (A 1) nr 4:8.

ledare och ett par ministrar ... träffar uppgörelse bakom lyckta dörrar ... och de upphöjer sig till självhärskare över både riksdagen och det svenska folket». Och så här herr Senander i AK⁸: »... Propositionen grundar sig på en s. k. samförståndslösning mellan ledarna för de icke-kommunistiska partierna ... De fyra partiledarna har konstituerat sig som en institution över riksdagen i akt och mening att diktera sin vilja för denna. Den räknar också av allt att döma på att vinna erkännande som en ny parlamentarisk instans och redan har den i viss mån lyckats ... Propositionen omnämner högaktningsfullt dess firmamärke: företrädarna för de demokratiska partierna».

Som redogjorts för tidigare, hade riksdagsgrupperna — utom den kommunistiska — aktivt deltagit i det inofficiella avgörandet. Kommunisternas övertoner torde därför förklaras mindre som en följd av konstitutionella betänkligheter — det kan dock inte uteslutas, att de fruktade för att i framtiden tillvägagångssättet skulle tillämpas flera gånger — och mer som ett utslag av missnöje med försvarsuppgörelsen som sådan. Något liknande torde gälla för de tre socialdemokratiska frondörerna.⁹ En mer principiellt negativ attityd däremot kan spåras hos Ture Königsson (fp), som i sitt anförande¹⁰ varnade för de farliga konsekvenser för framtiden, som tillvägagångssättet kunde få, om riksdagen godtog det utan vidare. Några dagar senare gick han till attack mot partiledarna i en artikel i Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning¹¹ med titeln »Partiledarna regerar», där han bl. a. ifrågasatte, om inte ett särskilt dechargeinstitut för partiledarna måste skapas, om utvecklingen fortsatte som dittills.

I åtskilliga andra tidningar, bl. a. Expressen,¹² ställde man sig vid denna tid kritisk till tillvägagångssättet vid försvarsuppgörelsen.

Så sent som år 1962 vände sig en annan Göteborgsliberal mot »partiledardemokratin», nämligen Bertil von Friesen. Det skedde i samband med ett tillkännagivande från konstitutionsutskottet, att regeringen underlåtit inkalla utrikesnämnden, innan den s. k. Undénplanen framlades i FN. Endast partiledarna hade underrättats om denna. Von Friesen tog till orda¹³ och påmide om att någon partiledardemokrati inte existerade, och att därför regeringen inte kunde dispenserar för sitt förbigående av utrikesnämnden.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas om kritiken mot konferenserna, att den varit sparsamt förekommande och endast i förbigående riktat sig mot konferenserna som sådana.

Utvecklingstendenser. Den predestinerade utvecklingens förklarade skimmer vilar inte över partiledarkonferenserna. Men nog har en utveckling skett, sedan de först började sin verksamhet för sjutton år sedan. Efter att från begynnelsen ha varit ett instrument för en smidig avveckling av samlingsregeringen visade sig konferenserna fylla ett behov av kontakt och information, som förefanns hos partiledarna. Någon större faktisk be-

⁸ AK:s protokoll 1958 A (B 1) nr 5: 5.

⁹ Ledamöterna August Spångberg, John Lundberg och Tekla Torbrink.

¹⁰ AK:s protokoll 1958 A (B 1) nr 5: 29.

¹¹ GHT den 12/2, s. 3.

¹² Expressen den 5/2 och 9/2 1958.

¹³ AK 1962, häfte nr 53.

tydelse synes de löpande konferenserna inte ha haft på 40-talet. I allmänhet deltog endast själva partiledarna jämte berörda ministrar. När dessa utökades med gruppledarna, är inte känt. Partiledarkonferensernas växande betydelse sammanhänger med utvecklingen ute i världen. Under de första åren efter kriget stod inte försvaret och utrikespolitiken i blickpunkten på samma sätt som de gjort under 50-talet. Dessa bägge områden har av ålder ansetts om möjligt böra hållas över partierna. Partiledarkonferenserna har därvid givit en möjlighet, som utnyttjats. Konferensernas betydelse sammanhänger också mer eller mindre med den parlamentariska situationen. En blick på storkonferenserna under årens lopp visar, att de oftare förekommit under perioder, då oppositionen varit i tillväxt eller varit stark, mindre ofta då socialdemokraterna ensamma eller i koalition kunnat behärska riksdagen. De övriga partiledarkonferenserna är en viktig faktor att räkna med i det politiska livet — det borgar de utrikes- och handelspolitiska förhållandena ute i världen för. Som en instans för utrikespolitiken — ett surrogat för utrikesnämnden har de kallats — har de en icke så ringa betydelse. Den understrykes av att de borgerliga partiledarna numera löpande tillställs tryckt material i utrikespolitiska angelägenheter, utdrag ur ambassadrappporter och dylikt. Ett skäl till varför partiledarkonferenserna till synes framgångsrikt kunnat konkurrera med utrikesnämnden, är, att de visat sig kunna fylla de högt ställda kraven på diskretion — under den tid de funnits till, har det enligt uppgift¹⁴ aldrig inträffat, att något otillbörligt läckt ut från dem — medan det däremot som bekant hänt, att utrikesnämndens ledamöter, ibland t. o. m. under flagranta former, åsidosatt sin tystnadsplikt.

De svar som erhållits från partiledarna på frågan, huruvida konferenserna är en tillgång inom politiken, speglar den betydelse de tillmäter dem. Samtliga anser dem nödvändiga och betonar, att de fyller ett legitimt behov av information och kontakt. Statsministern håller före, att de utgör ett smidigt organ för kommunikation med riksdagsledamöterna och för utrikespolitiken samt framhäver den roll de spelar, då det gäller att lägga upp och leda riksdagsarbetet. Centerpartiledaren anser visserligen, att konferensernas betydelse överskattats men accepterar dem som substitut för utrikesnämnden i brådskande fall. Folkpartiets ordförande framhåller, att de förhindrar, att oppositionen ställs utanför viktiga avgöranden. Högerledaren går ett steg längre och anser, att de ger oppositionen tillfälle att direkt influera på regeringens beslut.¹⁵ Han understryker även, att de ger möjlighet att uppnå enighet i utrikespolitiska och icke partipolitiska frågor.

Tydligt är, att partiledarkonferenser av det informella slag som förekommer, är av stor praktisk betydelse. De får den parlamentariska apparaten att fungera smidigare och bidrager överhuvud till att det politiska livet kan flyta friktionsfriare.

¹⁴ Statsminister Erlander.

¹⁵ Som exempel anföres, att oppositionens önskan, att Sverige skulle presentera sin EEC-ansökan redan sommaren 1962 i stället för senare på hösten som Schweiz, också blev regeringens linje. — Statsminister Erlander har i en erinring till exemplet bestritt, att regeringen följt oppositionen. Från början skall regeringen ha avsett att söka association redan på sommaren.

Gustav III:s planer på en representationsreform 1789—1792. Gustav III:s sista regeringsår kännetecknas av en feberaktig politisk atmosfär. Tvekampen mellan kungamakt och adel drevs efter 1789 års riksdag till en spänning, som skulle få sin utlösning på operamaskeraden den 16 mars 1792. Oppositionens våldsamma missnöje och den skrala statsfinansiella situationen gav jordmån åt våghalsiga, för en spelarnatur fascinerande projekt på det utrikespolitiska fältet.¹

I detta virrvarr av kombinationer och konspirationer har Gustav III:s påstådda planer på en representationsreform sedan länge ägnats viss uppmärksamhet av forskningen.² W. E. Svedelius berörde dem redan i sitt arbete »Representationsreformens historia» (1889). Han hänvisade till ett påstående av Hans Järta från 1820-talets början, att Gustav III »sedermera sjelf ville förvandla förenings- och säkerhetsakten i en för friheten mera gynnande och mera bestämd konstitution». Svedelius kunde dock i brist på närmare informationer inte avgöra, om denna åsikt »egnar sig för bevisning eller för vederläggning».³

Axel Brusewitz fann under arbetet på sin gradualavhandling om »Representationsfrågan vid 1809—10 års riksdag» (1913) en för saken belysande, anonym relation. Dess sagesman återgav ur minnet ingående ett förslag till tvåkammerssystem, uppgjort av Gustav III. Detta hade G. M. Armfelt delgivit honom i förtroende före Gävle riksdag 1792. Berättelsen ifråga kunde dateras till år 1833. Brusewitz sökte identifiera uppgiftslämnaren med den bekante gustavianen J. A. Ehrenström.⁴

Georg Landberg anknöt till Brusewitz' framställning. Han förmodade dock, att projektet »säkerligen» inte fick tolkas som bevis för någon djupare konstitutionell åsiktsförändring hos Gustav III. Det har väl sin förklaring däri, att kungen liksom många andra levt sig in i den föreställningen, att det politiska livet verkligen skulle börja löpa i sundare banor, blott den hatade ståndsförfattningen undanröjdes.⁵ Anders Larson har slutligen i polemik mot Brusewitz hävdad, att A. F. Tornérhjelm har nedtecknat berättelsen från 1833.⁶

Det första tillfälle, varom man äger upplysningar, att Gustav III umgåtts med intentionen att mer genomgripande revidera ständerinstitutionen, är veterligen de s. k. hemliga konferenserna på 1789 års riksdag. Kungen och

¹ Av senare arbeten märkes: B. Dahlström, »Rikets gäld 1788—1792» (1942); L. Krusius-Ahrenberg, »Tyrannmördaren C. F. Ehrensverd» (1947); O. Jägerskiöld, »Den svenska utrikespolitikens historia», II:2 (1957); A. Larson, »Sammanvärfningen mot Gustav III» (1959).

² Här förbigås det bevillningsutskott på 112 personer, som Gustav III ursprungligen har haft för avsikt att inskriva i FSA. Som är framhållet redan av Svedelius (»Representationsreformens historia» (1889), s. 162), syftade detta förslag inte till att upphäva fyrståndetsriksdagen. Se även G. Samuelsson, »Representationsfrågan i Gustav III:s utkast till förenings- och säkerhetsakt» (SvHT 1946, s. 348 ff.).

³ W. E. Svedelius, a. a., s. 156, 162 f.

⁴ A. Brusewitz, »Till frågan om Gustaf III:s sista författningsplaner» (SvHT 1912, s. 210 ff.).

⁵ G. Landberg, »Den svenska riksdagen under den gustavianska tiden» (1932), s. 215 f.

⁶ A. Larson, a. a., s. 137.

ledande företrädare för de ofrälse planlade vid dessa den kohandel om envælde och privilegieutjämning, som resulterade i förenings- och säkerhetsakten.⁷ Borgmästaren i Uddevalla Anders Åberg, vilken närvar vid förhandlingarna, har i en våren 1809 uppsatt, otvetydigt apologetisk redogörelse berört ett privat samtal mellan kungen och honom. Gustav III skall ha yttrat, »att Han helst önskade att vår Constitution kunde komma i någon likhet med den Engelska». Konversationen avstannade dock, då Åberg som svar blott bugade sig och teg.⁸

Nästa upplysning möter i Hochschilds dagbok under den 19 december 1791. Hochschild, sekreterare vid magistraten i Stockholm, refererar ur ryktesfloran kring förberedelserna till Gävle riksdag. Man vill veta, antecknade han, att kungen skall umgås med projekt till en ny konstitution uti någon likhet med den engelska, vilket vid riksdagen till ett hastigt bifall skall föreläggas. Därigenom behölle kungen alla sina prerogativer men avstode administrationen av finansverket till ständerna eller folkets deputerade, som jämt skulle sitta i tvenne kamrar.⁹

Det är också vid tiden strax före Gävle riksdag, som Armfelt lämnade författaren av relationen från 1833 tillgång till den utarbetade planen på två kamrar. Det anmärkningsvärda dokumentet var skrivet med kungens egen hand. Det innehöll, »hvad jag efter mer än 41 år minnes», att Sverige skulle regeras av en självrådande konung, biträdd av en alltid tillstädesvarande nationalrepresentation, tillika kungens konselj. Nationalrepresentationen utgjordes av två kamrar. Den övre kammaren bestod av 24 jarlar, valda av adeln ibland sådana medlemmar som ägde av fast egendom inte mindre än 10.000 Specie Rdr. i årlig inkomst. Nedre kammaren bestod av 240 ledamöter, valda av folket.¹⁰

Ingen ämbetsman fick ha plats i någondera kammaren. Kungen kommunicerade med kamrarna genom sina ministrar, sju till antalet. Då förslaget utgick från dynastisk union med Polen, stadgades även, att »Konungens såkallade Son» skulle ha varit vicekung i vilketdera riket hans majestät inte själv vistades.¹¹

Men vem är då sagesman för dessa påståenden? De attributioner Brusewitz och Larson har företagit, övertygar inte. Brusewitz utgick från att av de på 1830-talet kvarlevande gustavianerna inte fanns »så synnerligen många att gissa på». Ehrenström hade varit nära förtrogen med Armfelt och användes av Gustav III under de sista åren i åtskilliga viktiga uppdrag.¹² Larson hänvisade till en not i Schinkel-Bergmans notoriskt otillförlitliga »Minnen» (1852), där det heter, att Tornérhjelm kort före riksdagen i Gävle hos Armfelt såg ett utkast till regeringsform.¹³

En mera hållfast grundval synes ett i Esplunda arkiv bevarat brev er-

⁷ G. Hasselberg, »Till Förenings- och säkerhetsaktens genesis» (SSLF 294 (1943), s. 131 ff.); T. Linder, »Biskop Olof Wallquists politiska verksamhet till och med riksdagen 1789» (1960), s. 296 ff.

⁸ De la Gard. Arch., XVIII, s. 102.

⁹ R. F. Hochschild, »Memoarer» 2 (1909), s. 209.

¹⁰ A. Brusewitz, a. a. (SvHT 1912, s. 215).

¹¹ Ibid. s. 215 f.

¹² Ibid. s. 213.

¹³ A. Larson, a. a., s. 137.

bjuda. Det har skrivits 1799 och tillhör den intima korrespondensen mellan två av Gustav III:s medarbetare inom utrikesförvaltningen under hans sista år, Aron Isak Silfversparre och U. G. Franc. Silfversparre anförtrodde däri Franc, »att Sal. Kungen för och under Gefle Riksdag sysselsatte sig med planer till en Regementsförfattning, hvarvid han hade mycket afseende på den Engelska». Silfversparre tillfogade: »om jag icke dåförtiden, efter fattad principer att aflägsna til och med alla förtroenden om inhemska affärerna, dämpat min nyfikenhet, hade jag säkerligen fått veta mycket mera».¹⁴

Detta avslöjande uttalande torde göra det ganska säkert, att Silfversparre (död 1837) är upphovsmannen till 1833 års relation. Denna lösning ger samtidigt en naturlig förklaring till att relationens författare kunde besitta så utmärkta kunskaper om Gustav III:s hemliga diplomati.¹⁵ Silfversparre hade brukats som kungens handgångne man inom kabinettet. Då ambassadören i Paris, Staël von Holstein, åren 1789—90 misstänktes undanhålla kungen värdefulla informationer, hade Silfversparre fått förtroendet att avge sekreta rapporter om läget i Frankrike.¹⁶

Elis Schröderheim kommer i sin senast sommaren 1795 skrivna framställning »Om Gävle Riksdag» in på de framtidsvyer Gustav III opererade med, då hans livstråd avskars genom Ankarströms attentat. Hade de franska affärerna tagit en annan vändning 1792, menar Schröderheim, så hade kungen i november månad sammankallat ständerna, eklaterat sin sons förlovning, rivit sönder säkerhetsakten och ändrat 1772 års regeringsform. Denna författningsändring skulle i sin tur ha inneburit, att man hade »rensat riddarhuset från tiggare, reducerat de öfriga stånden närmare sin primitiva valeur och formerat vår konstitution på den engelska». Destruktionen av säkerhetsakten ansåg Schröderheim ofelbar, om kungen levte.¹⁷

Bortser vi från några sena och innehållslösa traditionsuppgifter,¹⁸ utgör Åbergs, Hochschilds, Silfversparres och Schröderheims berättelser de källor, där Gustaf III:s planer på en representationsförändring direkt finnes omnämnda. Kardinalfrågan blir, i vad mån kungens reformiver ägde ett allvarligt syfte. Man har svårt att tro det. Den skiss Silfversparre fick ögna igenom, var intimt förknippad med en förestående aktion att vinna det söndervittrade Polens krona. Själva det faktum, att Silfversparre, en ung karriärdiplomat utan större resonans inom inrikespolitiken, invigdes i projektet, tyder avgjort på att det var avsett för utvärtes bruk, d. v. s. i den polska propagandan.

De övriga källorna vitsordar bara, att Gustav III har uttalat önskemål rörande en omvandling av representationen efter engelskt mönster eller att man i skilda sammanhang tilltrorde honom sådana avsikter.¹⁹ Speglande

¹⁴ A. I. Silfversparre till U. G. Franc 27/1 1799, Vol. I:28, Esplunda arkiv, RA (dep.).

¹⁵ A. Bruswitz, a. a. (SvHT 1912, s. 214 f.).

¹⁶ A. Söderhjelm, »Sverige och den franska revolutionen», I (1920), s. 201 ff.

¹⁷ E. Schröderheim, »Skrifter till Gustaf III:s historia» (1892), s. 104.

¹⁸ M. Bruzelius, »Sveriges historia för ungdom» (1833), s. 617; PrP 1840—41, 2: IX, s. 617; RAP 1844, 2, s. 95 f.

¹⁹ Att Gustav III:s motståndare fruktade för dylika planer framgår av Hemliga Handlingar, II (1821), s. 245; R. Liston till Lord Grenville 31/1 1792, FO 73/13, PRO.

dessa propåer en ärlig övertygelse hos honom? Var det den upplyste monarken, som försökte omforma världen efter förnuftets lagar?

En osminkad ögonblicksbild från Gustav III:s sista veckor kastar åtskilligt av ljus över det draget i hans politiska fysionomi. Den danske residenten i Stockholm, Reventlow, redogör i en depesch till sin regering den 28 februari 1792 för Gävleriksdagens lugna förlopp. Kungen hade på sitt sedvanliga, improviserade sätt konverserat med denne och med Englands minister Robert Liston. Reventlow skriver: »Elle (sc. Sa Majesté) a dit à Mr de Liston que ces Assemblées populaires n'étoient dangereuses que pour ceux qui ne sçavoient pas les mener; puis Elle a continué: Votre Parlement, c'est encore autre chose, Vous le payez; à moi cela n'a rien couté». Denna replik tycks så ha roat kungen, att han upprepade den nästan ordagrant för Reventlow.²⁰

För de främmande ministrarna kunde alltså Gustav III i en uppsluppen stund vidgå, att han var fullt nöjd med den rådande ordningen och ingalunda önskade något besvärligt parlament att manövrera. Men inför opinionen i Polen, där frisinnets seger genom majkonstitutionen 1791, och inför talrika oppositionsmän inom landet var det lägligt att framstå som lärjunge till Montesquieu, De Lolme och andra moderata upplysningsmän med Englands författning på sitt program. Gustav III har tillämpat sin sedan länge uppövade metod att låta idéerna göra tjänst som instrument för en djärv och vittsyftande realpolitik.

Rolf Karlbom

Den tyska författnings- *Struktur, rättspraxis och erfarenheter.*¹ Domstolens befogenhet att pröva allmänna lagars formella och materiella grundlagsenlighet har sitt ursprung i rättsstatsidén. På denna bygger därmed även inrättandet av speciella författningsdomstolar, till vars främsta uppgifter hör att kontrollera den lagstiftande maktens beslut. Allt som sker i staten och gör anspråk på att betraktas såsom en bindande rättsregel skall för sin giltighet själv behöva rättens legitimering. Skall denna princip, som även fastslår rättens absoluta supremati inom den politiska sfären, kunna förverkligas, så måste alla statens avgöranden och åtgärder, vilka skall höras av medborgarna, kunna underkastas domstolsprövning. Detta gäller inte endast för styrelsens och förvaltningens akter. Lagstiftarens påbud kan ingalunda undantagas härifrån.²

Domstolens uppgift att vara rättsstatens väktare har i Tyskland liksom i nästan alla andra kontinentala stater två olika rötter. Den ena finner man i Montesquieus maktodelningslära och den andra i kodifieringen av

²⁰ C. Reventlow till A. P. Bernstorff 28/2 1792, Dep. 1792—93, Sverrig II, Dpt. f. u. A., DRA.

¹ Artikeln bygger på en undersökning som förf. gjort på uppdrag av författningsutredningen.

² Jfr Dieter Engelhardt, »Das richterliche Prüfungsrecht im modernen Verfassungsstaat» i Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart NF bd 8 s. 101 och Gerhard Leibholz, »Författningsjurisdiktion i demokratiskt rätts-samhälle enligt den västtyska grundlagen» i Statsvetenskaplig tidskrift 1955 s. 1.

individens mänskliga och medborgerliga grundrättigheter såsom konstitutionellt proklamerade och garanterade samhällsprinciper. Så småningom fick dock försvaret för de demokratiska värdena en delvis annan innebörd och inriktning än förut. Under 1800-talet fruktade man i Europa endast autokrati eller orättvist intrång i individens personlighetssfär från statens härskare resp. styresmän, alltså från den verkställande maktens sida. Under 1900-talet började man emellertid på kontinenten — i förhållande till den engelska uppfattningen föreligger här en avgörande skillnad — att frukta dylikt intrång, om än i mindre omfattning, även från folkrepresentationernas sida, närmare bestämt från den dominerande parlamentsmajoriteten. I Tyskland drog man av Montesquieus tredelningslära den slutsatsen att den dömande maktens organ även skulle äga befogenheten att helt eller delvis ogiltigförklara lagbud såsom stridande mot grundlagens stadganden eller mot konstitutionella grundprinciper. Statsrättsjuristerna anförde som argument att domaren i annat fall inte endast vore underkastad konstitutionen utan även den legislativa makten och således inte ett oberoende statsorgan i Montesquieus mening.

Med tiden insåg man dock att domaren visserligen genom sådan kontrollbefogenhet kan utöva en samhällsnyttig verksamhet i rättssäkerhetens intresse samt att han som s. k. »tredje statsmakt» kan trygga demokratiska styrelsemetoder men att denna hans befogenhet just på det viktigaste området kan vara en klinga utan fäste. Skall domaren som konstitutionens garant skydda medborgare eller minoritet mot ingrepp i frihets- och rättssfären så måste den enskildes och minoritetsgruppens grundrättigheter och andra oöverstigligen gränser för lagstiftaren vara konkretiserade och kodifierade i själva författningen. Erfarenheterna visade att domarens faktiska möjligheter, när det gällde att kontrollera författningens strikta iakttagande inom lagstiftningen, inskränkte sig väsentligen till prövning av den formella lagenligheten, så länge själva konstitutionen saknade materiellrättsliga, för alla statsorgan juridiskt bindande stadganden om vissa demokratiska grundprinciper och den enskildes grundrättigheter. Så var nämligen fallet i Tyskland innan Bonn-grundlagen skapades. Tidigare ägde domaren visserligen prövningsrätt och möjlighet att avgöra vissa tvister även inom den inre politikens sfär men han kunde inte, om ett formellt bindande lagbud existerade, skydda den enskilde eller viss folkgrupp i händelse av godtyckliga ingrepp i frihet och egendom från statsmaktens sida.

Man måste se den tyska rättsutvecklingen på detta område under den nämnda aspekten. Domarens materiella lagprövningsrätt, den s. k. *normkontrollen*, har i Tyskland relativt gamla anor. I de sydtyska länderna har den egentligen funnits så länge konstitutioner existerat. I 1848 års bayerska författning stadgades om rätten att anföra besvär, när någon fann att författningen kränkts, och redan i 1831 års sachsiska författning hade stadgats om en Verfassungsgerichtshof som skulle medverka vid tolkning av författningens bestämmelser. Någon betydelse i politiskt eller juridiskt hänseende fick detta dock aldrig. Ännu mera betecknande blev att domarens prövningsrätt även i Weimarrepubliken fick endast ett mycket begränsat praktiskt tillämpningsområde. Genom Weimar-författningen (art. 19) inrättades en statsdomstol (Staatsgerichtshof) för att pröva och avgöra de

federala tvisterna mellan riket och delstaterna samt mellan delstater inbördes. Reichsgericht uttalade 1925 i ett utslag att den tyske domaren var befogad att pröva om den lagstiftande maktens lagbud var förenliga med grundlagen.³ Trots detta kunde prövningsrätten inte bli den effektiva rättsstatliga garanti som man ursprungligen väntat sig. Av Weimar-författningen framgick nämligen inte entydigt huruvida de däri i mycket solenna vändningar kodifierade demokratiska principerna och medborgerliga rättigheterna var bindande för statsorganen inklusive den legislativa makten eller om de hade endast s. k. »programmatisk» karaktär. Detta visade sig ödesdigert. Reichsgericht avgjorde nämligen i flera mål att författningens stadganden om dessa grundprinciper och -rättigheter i regel endast var programmatiska; det ankom således i dessa fall allenast på lagstiftaren själv att på grundval av författningens föreskrifter avgöra om ett lagbud kunde förenas med grundlagen.⁴ Härigenom var domaren mestadels förhindrad att pröva huruvida någon lag eller kungörelse, som meddelats av formellt kompetent statsorgan, stred mot någon materiellt-rättslig konstitutionell princip eller grundrättighet. Därmed blev den ordinarie domarens prövningsbefogenhet alldeles ineffektiv, när det gällde att skydda individen.

Någon politisk betydelse kunde Staatsgerichtshof få endast när det gällde att avgöra författningstvistemål mellan riket och sådana delstater, i vilka partier dominerade som var oppositionella mot riksregeringen. På detta område, där det alltså främst gällde kompetensproblem med politisk bakgrund, förekom faktiskt avgöranden av stor räckvidd. Det politiskt viktigaste beslutet meddelades 1932 och avsåg frågan huruvida de av den högerorienterade rikskanslern von Papen vidtagna tvångsåtgärderna mot den vänsterriktade preussiska delstatsregeringen (samtliga preussiska statsråd och många höga ämbetsmän suspenderades) var förenliga med Weimar-författningens stadganden om rikspresidentens extraordinära befogenheter i nödsituationer (art. 48).

Staatsgerichtshofs jurisdiktionsbefogenhet upphörde omedelbart med Hitlers maktillträde (1933). Redan genom fullmaktslagen, den s. k. Ermächtigungsgesetz, som koncentrerade hela makten hos rikskanslern, förvandlades den demokratiska rättsstaten till en diktaturstat (Führer-Staat). Även stadgandena i Weimar-författningen, som proklamerade konstitutionella individualrättigheter, blev faktiskt och juridiskt illusoriska, fastän Weimar-författningen själv aldrig upphävdes formellt.

Vid de överläggningar som förde till Bonn-grundlagens stiftande ansåg man en av de mest centrala uppgifterna vara att bota Weimar-författningens fatala brister samt att bygga upp den mest effektiva garanti för rättsstat, demokrati och mänsklig frihet som över huvud kunde tänkas. Man proklamerade i grundlagens art. 1 de *oförytterliga mänskliga rättigheterna* och upprättade en färgrik katalog av *grundrättigheter till den enskildes skydd*, i vilken även vissa grundregler för den allmänna lagstiftningens

³ Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (RGZ) bd 111 s. 323.

⁴ Jfr Konrad Anschütz, »Die Verfassung des Deutschen Reiches» 14 uppl. (1933) s. 514 ff.

materiella innehåll ingår.⁵ I art. 1 tredje stycket heter det att de upptagna grundrättigheterna binder lagstiftning, förvaltning och rättsskipning som »omedelbart gällande rätt» och i art. 20 att lagstiftaren är bunden genom den konstitutionella ordningen.⁶ Man gick ännu ett steg längre och fastslog i själva grundlagen (art. 79 st. 3) att vissa fundamentala principstadganden är för alla tider *oförstörbara* och därför *undantagna varje ändring genom lagstiftning*. Hit hör bl. a. just art. 1 och art. 20 och därmed även de stadganden i vilka uttalas att förbundsrepubliken utgör en demokratisk och social stat, vilande på maktfördelningsläran och på federalistisk grund (art. 20) samt att lagstiftaren är bunden vid de principer, som fastställts i katalogen över grundrättigheterna (art. 1).⁷ Det är visserligen inte omöjligt att det tyska folket ger sig en ny konstitution. Så länge Bonn-grundlagen består, kan dock de nämnda artiklarna inte revideras på något sätt.

Under dessa omständigheter synes självklart att den västtyske domaren är berättigad och skyldig att pröva om visst lagstadgande, som han skall lägga till grund för sitt avgörande, är *författningensligt*. Emellertid tog man vid grundlagens skapande ytterligare ett steg av stor betydelse. Domaren blev författningens inte ende men *viktigaste garant*. I stor omfattning skall det ankomma på domaren att vaka över att grundlagen efterlevs och dess principer hörsammas av alla andra statsorgan, och detta även inom den politiska sfären och utanför den egentliga rättsskipningens område. För att möjliggöra och underlätta denna övervakning höjde man den dömande maktens ställning, stiftade en speciell författningsjurisdiktion och anförtrode härvid viktiga funktioner åt en särskild författningsdomstol.⁸ Denna skall deltaga i utövandet av statsmakten och i viss mån även medverka vid statsviljans grundlagsenliga utformning. Vissa domar som författningsdomstolen meddelar har *lags verkan* och publiceras därför i den tyska författningssamlingen (Bundesgesetzblatt).⁹

Denna maktkoncentration hos domaren skedde inte utan allvarliga betänkligheter. Redan från början höjdes varnande röster; man menade att domaren borde hållas utanför politikens område. Frågan huruvida en speciell konstitutionsdomstol skulle pröva grundlagsenligheten var omtvistad intill den tredje läsningen. Majoriteten ansåg dock att ingen kunde vara en pålitligare garant för grundlagen än den opartiske domaren. Under Hitlertiden hade domarens faktiska oberoende krympt ihop till oigenkännlighet. Pendeln svängde därför efter sammanbrottet desto kraftigare åt motsatt håll. Man stärkte domarens oberoende, utvidgade hans befogenheter och trodde sig därför kunna hysa det största förtroende för hans lämplighet att avgöra även politiska konflikter samt att deltaga som abso-

⁵ Jfr härom v. Mangoldt-Klein, »Das Bonner Grundgesetz» vol. 1, 2 uppl. 1957 s. 51 ff.

⁶ Jfr Jörgen Westerståhl, »Västtysklands författning» i Statsvetenskaplig tidskrift 1949 s. 358.

⁷ Jfr Andreas Hamann, »Das Grundgesetz» 1961 s. 43 ff.

⁸ Jfr Simson i SvJT 1953 s. 117.

⁹ Jfr bl. a. Ernst Kadenbach, »Zur bindenden Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts» i Archiv des Öffentlichen Rechts bd 80 (1955—1956) s. 385.

lut opartiskt statsorgan i utövandet av den högsta statsmakten. Man talade om »justitiestat» i betydelse av ett slags judiciellt garanterad rättsstat.

Med den ställning lagstiftaren avsåg att ge författningsdomstolen skulle författningsjurisdiktionen komma att sträcka sig långt in i den politiska regionen.¹⁰ Frågan om domstolens sammansättning kom därför att spela en framskjuten roll vid de överläggningar som föregick domstolens konstituering. Föreskrifterna finns såväl i Bonn-grundlagen (art. 94 ff.) som i 1951 års lag om författningsdomstolen. Sistnämnda lag ändrades i viss omfattning år 1956 och 1959. Ändringarna gick dock framför allt ut på att undanröja vissa allvarliga organisatoriska brister som hade framträtt samt att skapa en bättre arbetsfördelning mellan avdelningarna.

Lagstiftaren stod inför ett visst dilemma. Å ena sidan ville man så mycket som möjligt trygga domarens oberoende och även göra domstolen politiskt — åtminstone partipolitiskt — så neutral som möjligt, så att den kunde åtnjuta allmänt förtroende hos alla medborgare oavsett partitillhörighet. Å andra sidan talade mycket för att domstolens ledamöter borde förfoga över politiska kunskaper och erfarenheter så att de kunde, med beaktande av politiska aspekter och sammanhang, tolka författningsprinciperna på ett riktigt och rimligt sätt. I lagen stadgas därför bl. a., att domarna skall vara erfarna i allmänna värv. Det låg därmed nära att utvälja just sådana jurister som på något sätt tidigare varit aktivt verksamma inom inrikespolitiken. Detta medförde att man ofta kände väl till deras politiska och partipolitiska inriktning. Härtill kom att lagstiftaren inte önskade att domstolens ledamöter skulle utses av förbundsrepubliken eller förbundsregeringen. Tvärtom ville de legislativa organen inte avstå från befogenheten att själva utvälja dessa personer. De legislativa organen (förbundsrad, alltså delstatsregeringarnas representation, och förbundsdag) är politiska institutioner och dess medlemmar brukar ofta vid omröstning ta hänsyn till partipolitiska synpunkter.

Bland allmänheten och pressen har därför ofta — särskilt under en viss period, då en allvarlig konflikt mellan förbundsregering och förbundsdomstol var under uppsegling (se nedan) — framhållits att domstolen i viss omfattning måste anses som politiserad och att vissa domare hade utsetts med hänsyn till sin partitillhörighet eller politiska åskådning. Även konfessionella synpunkter spelade in. I vad mån detta ofta framförda påstående var berättigat skall här lämnas därhän. I varje fall påverkade detta den allmänna opinionen och var till men för den allmänna tilliten. Under en tid talade man i pressen och man och man emellan ofta om författningsdomstolens båda avdelningar som den »röda» och den »svarta» avdelningen. Emellertid kan sägas att förtroendet till domstolens opartiskhet har stigit med tiden.

Tillsättningen av domstolens ledamöter är tämligen komplicerad. Efter 1956 års lagändring är domstolen uppdelad i två avdelningar (Senate) med från varandra avgränsad kompetens. Normkontrollen är i fråga om grund-

¹⁰ Jfr härom Theodor Maunz, »Deutsches Staatsrecht», 10 uppl. (1961) s. 225.

lagsenlighet numera i det stora hela koncentrerad till den första avdelningen (den s. k. Grundrechtssenat); den andra avdelningen är kompetent att upptaga alla andra mål, såsom tvistemål mellan förbund och delstater eller delstater emellan m. m. Till varje avdelning väljes fr. o. m. den 1 sept. 1963 enligt 1956 års lagändring 8 (ursprungligen 12, senare 10) domare.¹¹ Domarna måste ha uppnått 40 års ålder och besitta kompetens till domarämbete eller på grund av föreskriven examen ha förvärvat kompetens till högre förvaltningstjänst, utmärka sig genom särskilda kunskaper i offentlig rätt och som nämnts vara erfarna i allmänna värv. De kan varken tillhöra förbundsdagen, förbundsrådet, förbundsregeringen eller något motsvarande organ i en delstat. Med domarverksamhet kan icke förenas annat yrke än juridisk professor eller docent vid universitet eller högskola.

Tre domare i vardera avdelningen skall väljas bland domarna i de högsta förbundsdomstolarna (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht m. fl.) för deras återstående tjänstetid vid dessa domstolar (i regel alltså till pensionsålderns inträde); de övriga domarna väljes för en tid av 8 år.

Halva antalet domare i vardera avdelningen väljes av förbundsdagen och återstoden av förbundsrådet. De domare, som skall utses av förbundsdagen väljes av 12 elektorer, som i sin tur väljes enligt d'Hondts proportionella metod. Den är vald till domare som samlar minst 8 elektorsröster. Förbundsrådet väljer genom direkt val, varvid $\frac{2}{3}$ majoritet måste uppnås. Kommer val inom förbundsdagen eller förbundsrådet inte till stånd inom två månader, har författningsdomstolens plenum att föreslå tre domarkandidater för varje ledig post. Valorganet är dock inte bundet till förslaget.

Författningsdomstolens ordförande (Präsident) och hans ställföreträdare (Vizepräsident) väljes växelvis av förbundsdag och förbundsråd. Domstolens förste ordförande blev Hermann Höpker-Aschoff, en politiskt och partipolitiskt framstående vänsterorienterad personlighet som under Weimartiden var hovrättsråd (avskedad 1933), riksdagsman (Deutsche Demokratische Partei) och länge preussisk finansminister. Efter hans död intogs hans plats av hovrättspresidenten Josef Wintrich (München) som tillhörde CDU (Christlich Demokratische Union) men politiskt varit mindre verksam. Sedan dennes tidiga frånfälle är Gebhard Müller, en framstående CDU-politiker och f. d. sydtysk ministerpresident, ordförande. Vizepräsident blev först den socialdemokratiska politikern Rudolf Katz, som under nazisttiden emigrerade till Kina och USA samt sedermera blev justitieminister i delstaten Schleswig-Holstein. Katz avled 1961 och (som Vizepräsident) ersattes han med den socialdemokratiska advokaten och politikern Friedrich Wilhelm Wagner, som under nazisttiden vistades som politisk flykting i Frankrike och USA.

Författningsdomstolens *kompetensområde* är omfattande. I lagen användes härvid den s. k. enumerationsmetoden, d. v. s. domstolen är principiellt behörig endast i de uttryckligen nämnda fallen, någon generalklausul existerar således inte. Emellertid kan enligt ett särstadgande behörigheten utan grundlagsändring utvidgas genom förbundslag (art. 13:15) och den är dessutom i vissa fall så vidsträckt formulerad att det i realiteten är fråga

¹¹ Jfr lag den 26 juni 1959.

om generalklausuler. I enlighet med grundlagens olika föreskrifter uppräknas i 1951 års lag (§ 13) fjorton olika fall.¹² Här må nämnas åtal mot förbunds-presidenten (art. 61) eller de högsta domstolarnas ledamöter (art. 93) och mål om förverkande av grundrättighet för person som missbrukat densamma i syfte att bekämpa förbundsrepublikens demokratiska grundsatser (art. 18). Än så länge har mål av detta slag icke kommit upp i författningsdomstolen. Behörigheten omfattar också frågor om partiets grundlagsstridighet. Författningsdomstolen äger på begäran av förbundsregeringen förklara ett parti stridande mot Bonn-grundlagen om detta har till mål att inkräkta på eller omintetgöra republikens demokratiska grundval eller om partiet utgör en fara för republikens bestånd (art. 21). Vidare är domstolen behörig att avgöra fråga huruvida viss folkrättslig regel utgör beståndsdel av förbunds-rätten samt om den omedelbart medför rättigheter eller plikter för den enskilde (art. 100). Domstolen avgör därjämte besvär över förbunds-dagens beslut, vilket rör giltigheten av ett val eller gäller förlust av medlemskap i förbunds-dagen (art. 41). Domstolen är även skyldig att in pleno avge juridiskt utlåtande i konstitutionsrättslig fråga när förbunds-presidenten ensam eller också förbundsregeringen, förbunds-dagen och förbunds-rådet gemensamt begärt sådant (art. 97). Ett dylikt yttrande är visserligen inte bindande för annat statsorgan men binder domstolens båda avdelningar (beslut in pleno av den 8 dec. 1952, se nedan). Med hänsyn till sin auktoritativa karaktär får utlåtanden av denna art stor politisk vikt.

Så betydelsefulla alla dessa domstolsfunktioner än kan vara i politiskt och annat hänseende, torde dock tyngdpunkten, såvitt man i dag kan bedöma, ligga i de uppgifter som behandlas i grundlagens art. 93 och de därpå grundade stadgandena i § 13 i 1951 års lag om författningsdomstolen. Hit hör för det första *normkontroll*, för det andra s. k. *organ tvister* (d. v. s. tvister mellan statens högsta organ) samt för det tredje *kompetenskonflikter* inom den federala sfären (förbund och delstater eller delstater inbördes m. m.). Härtill kommer domstolens skyldighet att pröva och avgöra s. k. *författningsbesvär*, som »envar» äger anföra direkt hos författningsdomstolen när han finner att den offentliga makten gjort sig skyldig till intrång på hans grundrättigheter, det må vara genom lagstiftning, dom, regeringsbeslut eller administrativt beslut (§ 90 i 1951 års lag). Författningsbesvär omfattar således mycket olikartade prövningar och utgör flertalet av de mål som förekomma vid domstolen.¹³

Både normkontrollen och författningsbesvären tjänar direkt såsom skydd för grundrättigheterna. I författningsbesvär kan även normkontroll ingå. Med normkontroll avses den författningsdomstolen tillkommande uppgiften att avgöra huruvida lagstiftningen i förbundsrepublikens eller delstaterna är till form och innehåll förenlig med grundlagen.¹⁴

Man skiljer mellan *abstrakt* och *konkret normkontroll*. Konkret normkontroll förutsätter en konkret tvist, alltså ett mål som är anhängigt hos

¹² Jfr Willi Geiger, »Gesetz über das Bundesverfassungsgericht» 1952 s. 40 ff.

¹³ Jfr Konrad Zweigert, »Die Verfassungsbeschwerde» i Juristenzeitung 1952 s. 321.

¹⁴ Jfr Hans-Jürgen Schlochauer, »Öffentliches Recht» 1957 s. 130.

allmän domstol. Abstrakt normkontroll sker genom ett särskilt förfarande och utan att avgörandet är av betydelse för visst fall eller för viss person.

Konkret normkontroll (art. 100) har olika användningsformer. Regelfallet är att någon allmän domstol utövar sin s. k. »Vorlagerecht». Anser nämligen en domstol vid handläggning av ett mål att ett lagbud, på vars giltighet avgörandet beror, inte är grundlagsenligt, skall målet förklaras vilande och besked inhämtas från författningsdomstolen. Detta förfarande skall också tillämpas när ett lagbud som utfärdats i en delstat anses kränka grundlagen, liksom även i andra fall när en delstatslag anses oförenlig med en förbunds lag. Gäller det kränkningen av en delstats författning är i regel inte förbunds författningsdomstolen utan delstatens författningsdomstol kompetent.

Normkontroll skall vara det instrument varigenom lagbudets innebörd och giltighet fastslås av en neutral och objektiv domstolsinstans. Koncentrationen av denna befogenhet till en högt uppsatt central instans skall tjäna syftet att skydda lagstiftaren mot diskutabla annulleringsbeslut av lägre domstolar samt att i allmänhetens intresse trygga enhetlig grundlagstolkning och därmed rättssäkerhet.

Vorlagerecht, som innebär inte endast en rätt utan även en laglig skyldighet, existerar endast för domstolar och således ej för administrativa myndigheter; dock anses alla förvaltningsdomstolar som »vorlageberechtigt». Enligt domstolspraxis räcker det för övrigt inte att domstolen hyser tvivel om att någon norm är förenlig med grundlagen utan domaren skall ha vunnit visshet om att sådan oförenlighet föreligger. I sådant fall är domstolen skyldig att göra framställning direkt till författningsdomstolen; ett tidigare stadgande enligt vilket domstol i högre instans resp. högsta domstol skulle medverka hade givit anledning till allvarliga konflikter (de högre domstolarna bifogade stundom ett eget ställningstagande, en gång även alla högsta domstolspresidenter gemensamt) och upphävdes därför 1956.

Författningsdomstolen har begränsat sin befogenhet till konkret normkontroll i två betydelsefulla hänseenden. För det första prövas endast *lagar men ej kungörelser* (Rechtsverordnungen) eller andra normer, och för det andra endast lagar som meddelats *efter* grundlagens ikraftträdande (s. k. efterkonstitutionella lagar). Det räcker emellertid enligt rättspraxis att en lags giltighet förlängts eller att en lagbestämmelse ändrats efter ikraftträdandet. I fråga om kungörelser och förkonstitutionella lagar ankommer på den ordinarie domaren själv att pröva huruvida en norm är till form och innehåll förenlig med grundlagen. Detta har medfört att det utanför författningsdomstolens rättsskipning redan finns en omfattande och genomgripande domstolspraxis avseende normers grundlagsenlighet.

Prövningens måttstock är grundlagen och, om det gäller delstaternas lagstiftning, även övriga delar av förbunds rätten. Med grundlagen förstås inte bara de stadganden som reglerar grundrättigheterna utan även alla övriga bestämmelser av grundlagsnatur och tillika de principer som kommit till uttryck i grundlagen. Till grundlagens oskrivna innehåll anses höra s. k. *överpositiva normer*, d. v. s. rättvisepinciper av *naturrättslig* karaktär. Författningsdomstolen har från första början (bd 1 s. 14) med ja besvarat

frågan om överpositiva normer äro att jämföra med grundlagens positiva stadganden (bd 3 s. 225). Detta torde stå i samband därmed att i tysk domstolspraxis över huvudtaget den s. k. naturrätten efter nazismens sammanbrott återopas som rättskälla. Så t. ex. stadgas följande i delstaten Rheinland-Pfalz' författning (art. 1): »Die Rechte und Pflichten der öffentlichen Gewalt werden durch die naturrechtlich bestimmten Erfordernisse des Gemeinwohls begründet und begrenzt.»¹⁵

Den *abstrakta normkontrollen*, som äger rum utan anknytning till ett anhängigt mål, infördes trots allvarliga betänkligheter. Frågan därom uppkom egentligen först under överläggningarnas sista skede. Utländsk förebild existerade endast i Österrike. I syfte att begränsa tillämpningsområdet för denna kontroll har stadgats att endast förbundsregeringen, delstaternas regeringar eller en tredjedel av förbundsdagens medlemmar äger behörighet att yrka att författningsdomstol »abstrakt» skall avgöra huruvida en viss norm som ingår i förbundets lagstiftning är förenlig med grundlagen eller förbundsrationen. Anmärkningsvärt torde vara att förbundsrepubliken och förbundsrådet inte är behöriga att föra talan. Av särskild politisk vikt är att den parlamentariska oppositionen som i regel torde omfatta minst en tredjedel av parlamentsledamöterna äger vädja till författningsdomstolen och sålunda betjäna sig av den abstrakta normkontrollen i politiska syften. Just detta mötte mycket kritik bland de främsta experterna. Det må här nämnas att den bortgångne presidenten i författningsdomstolen Josef Wintrich år 1959 skrev i det stora standardverket »Die Grundrechte»¹⁶: »Dadurch wird die Möglichkeit eröffnet, dass sich die parlamentarische Opposition des Mittels der abstrakten Normenkontrolle im politischen Kampf und zu politischen Zielen bedient — eine unter Umständen gefährliche Entwicklung für das Bundesverfassungsgericht.» Dessa farhågor bekräftades åtskilliga gånger genom verkligheten. Oppositionen mot förbundskansler Adenauer och hans regering förde vid flera tillfällen, då den var underlägsen vid omröstning i förbundsdagen, talan vid författningsdomstolen om ogiltigförklaring av en lag som antagits av majoriteten och promulgerats av förbundsrepubliken. Liknande erfarenheter föreligger även i fråga om delstatsregeringar som är bildade av partier vilka står i opposition till förbundsregeringen. Sådana delstatsregeringar ha påyrkat abstrakt normkontroll vid författningsdomstol, när de råkat i minoritet i förbundsrådet (se nedan). De begränsningar av prövningsrätten som författningsdomstol själv uppdragit gäller enligt domstolspraxis inte här; även s. k. förkonstitutionella lagar och kungörelser får bli föremål för abstrakt normkontroll.

Författningsbesvär är som redan nämnts inte begränsade till normkontroll utan kan rikta sig även mot dom, förvaltningsakt eller annan åtgärd som vidtagits av något organ för statlig makt inom förbundet och länderna. Domar och domstolsbeslut har redan i åtskilliga fall annullerats av författningsdomstol, t. ex. när processgrundsatsen om ömsesidigt anspråk

¹⁵ Jfr Simson, »Tysklands nuvarande statsrättsliga förhållanden» i Statsvetenskaplig tidskrift 1948 s. 53 not 7.

¹⁶ Bd 3 del 2 s. 666.

på gehör och rättslig uppmärksamhet (art. 103) inte har iakttagits eller om målet inte avgjorts av den laglige domaren (art. 101).¹⁷ Grundsatsen att ingen får dömas av annan än sin laglige domare tillämpas i Tyskland utomordentligt strängt och omfattar även den organisatoriska arbetsfördelningen vid domstolarna.

Om det är tillåtet att anlita ordinarie domstol mot den påstådda kränkningen, kan författningsbesvär anföras först sedan alla processuella och övriga rättsmedel *fullständigt* utnyttjats (§ 90). Undantag gäller endast, om det är av allmän betydelse att viss fråga prövas av författningsdomstol eller om det för den som besvärar sig skulle uppkomma en svår och oavvändbar nackdel därest han först hänvisas till den ordinarie domstolsvägen. För att ytterligare begränsa möjligheten till författningsbesvär har föreskrivits en klagotid av en månad efter det åtgärden eller avgörandet delgavs eller meddelades (§ 93). Riktat sig besvären mot en lag eller en myndighetsakt mot vilken domstolsförfarande inte får användas, kan dock besvären anföras inom ett år efter lagens ikraftträdande eller myndighetsaktens utfärdande.

Trots dessa föreskrifter har allmänheten så flitigt använt sig av denna möjlighet att man genom lagändring 1956 införde en annan begränsning. Denna företer en viss likhet med de svenska stadgandena om prövningstillstånd enligt RB. Besvären prövas nämligen inte omedelbart av avdelning inom författningsdomstolen, utan ett utskott bestående av tre domare (Ausschuss) gör en förberedande prövning av besvären. Utskottet kan under vissa förutsättningar genom enhälligt beslut ogilla besvären.

Denna föreskrift visade sig ofrånkomlig av organisatoriska skäl. Allmänheten begagnade sig i så opåräknad omfattning av besvärsrätten att författningsdomstolens arbetsbalans så småningom ökade i oroväckande grad.¹⁸ Emellertid kunde lagändringen inte dämna upp besvärfloden. Utskottet som gör förprövningen ogillar visserligen huvuddelen av besvären men utskottets ledamöter överlastas härigenom med arbete. En stor del av besvären kommer nämligen från kverulanter och andra missnöjda personer och saknar varje allvarlig juridisk grund. 1959 var i Karlsruhe 1159 författningsmål anhängiga. Detta antal sjönk visserligen 1961 med ca 10 % till 1051, därav 933 författningsbesvär, men steg 1962 till 1456 mål, härav inte mindre än 1372 besvärsmål. Det visar sig med hänsyn till målens omfattning f. n. nästan omöjligt för domstolen att uppnå en tillfredsställande arbetsbalans. I januari 1963 var i 779 fall besvärstalan icke avgjord. Därför diskuteras f. n. frågan om inte en ny lagändring är påkallad för att koncentrera domarnas arbetskraft på mera betydelsefulla författningsrättsliga tvistefrågor. Utvecklingen har sålunda blivit annorlunda än man förutsåg när lagstiftningen tillkom.

Vid utövandet av konkret eller abstrakt normkontroll sträcker sig som ovan nämnts författningsdomstolens funktioner långt utanför den egentliga rättsskipningens område. Inom den tyska statsrättsteorin erkännes detta faktum, men man vidhåller att författningsdomstolen trots detta är en

¹⁷ Se bl. a. bd 7 s. 53, 275 och 340; bd 8 s. 89, 184 och 208; bd 9 s. 123.

¹⁸ Jfr Hellmut Röhl, »Zwischenbilanz der Verfassungsbeschwerde» i Juristenzeitung 1957 s. 105.

domstol i ordets egentliga betydelse. Att denna dubbelfunktion strider mot maktfördelningsprincipen anses inte avgörande enär denna grundsats inte i någon stat genomförts fullständigt. Man hänvisar i synnerhet till den amerikanska Supreme Courts normkontrollfunktion.

Författningsdomstolens *praxis* under åren 1952—1962 fyller redan tolv volymer.¹⁹ Härtill kommer åtskilliga till en del mycket viktiga domar som meddelats av de övriga högsta domstolarna (Bundesgerichtshof,²⁰ Bundesarbeitsgericht, Bundessozialgericht, Bundesfinanzhof och Bundesverwaltungsgericht²¹). Dessa avgöranden gäller frågor huruvida visst förkonstitutionellt lagbud eller viss kungörelse kan förenas med Bonn-grundlagen.

Författningsdomstolen har betydelse inte blott genom sina avgöranden. Det faktum, att en författningsjurisdiktion existerar, utövar en *profylaktisk effekt* som torde vara tämligen stor. Samtliga statsorgan nödgas ta hänsyn till denna jurisdiktion, enär varje statlig höghetsakt, i vilken form den än framträder, kan underställas författningsdomstolens prövning och eventuellt annulleras. Denna eventualitet tvingar alla som utövar offentlig makt eller är verksamma vid lagstiftning att förfara varsamt och göra lagbud och åtgärder »författningssäkra». Man talar härvid om en »*allmän edukationseffekt*» som implicite tillhör författningsjurisdiktionens funktion.

När man stiftade den tyska författningsjurisdiktionen hade man den amerikanska förebilden framför sig. Den amerikanske domaren utövar sin hävdvunna funktion som konstitutionens väktare. Hans »*judicial review*» är visserligen inte förankrad i författningen men dock sedan hundrasextio år oomtvistad och allmänt erkänd (Marbury v. Madison, 1803). Kännetecknande för amerikansk rättspraxis är emellertid Supreme Courts stora återhållsamhet på detta område, vilken betecknas som »*judicial restraint*». Under åren 1787—1953 ogiltigförklarade Supreme Court endast 75 av bortåt 25.000 lagstiftningsakter och dessutom — sedan 1865 — cirka 200 delstatslagar.²² Domstolen begränsade frivilligt sitt ingripande till brännande politiska tvistefrågor av största räckvidd. 1935—1937 gällde det Roosevelts New Deal, 1954 fem delstaters lagar om den färgade befolkningens segregation.

Även hos den tyska författningsdomstolen finns en strävan att hålla normkontrollen inom relativt snäva gränser. Särskilt söker man iakttaga gränserna för det som anses »*justitiabel*», d. v. s. frågor, som faller inom författningsjurisdiktionen. Även i övrigt skall »*selfrestraint*» enligt amerikansk förebild härska. Prof. Gerhard Leibholz, som själv är en framstående ledamot av författningsdomstolen, skrev härom i Statsvetenskaplig tidskrift²³:

¹⁹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bd 1—12, Tübingen. Jfr Bernhard Wolff, »Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 1954—1957 und 1957—1959» i Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, NF bd 7 s. 107 och bd 9 s. 69.

²⁰ Jfr Willi Geiger, »Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Grundgesetz», ibid. bd 11 s. 121.

²¹ Jfr Baring, Bogs och Schnorr, ibid. bd 9 s. 93, 151 och 179.

²² Jfr Simson i SvJT 1960 s. 527.

²³ 1955 s. 17 f.

»Det har redan omnämnts, att den västtyska författningsdomstolen vinnlägger sig om att respektera den moderna statens »artbestämmande» tendenser och att ålägga sig denna »selfrestraint» och »intellectual humility» som bör iakttagas, om författningsjurisdiktionen skall kunna fylla sin funktion inom författningens ram. Likaledes har redan framhållits, att författningsdomstolen principiellt ej ingår i någon prövning av de politiska instansernas skönsavgöranden, samt att regeringens och lagstiftarens sakligt-politiska överväganden städse har företräde, även när de står i motsats till domstolens egen politiska uppfattning och när den klandrade åtgärden synes vara politiskt inopportun. Det krävs nu även, att de politiska organ och instanser, som anlitar författningsjurisdiktionen, i sin tur iakttaga den självbegränsning de med rätta fordrar av författningsdomstolen. Det måste därför undvikas, att den uppfattningen gör sig gällande, att författningsdomstolen skulle ha till uppgift t. ex. att befria de politiska instanserna från besvärliga avgöranden. En dylik vis självbegränsning borde även iakttagas av de enskilda, när de anser sig ha lidit ett grundlagsvidrigt intrång i sina rättigheter och då anmäler författningsbesvär.»

Uttalanden i samma riktning har gjorts av andra tyska statsrättsprofessorer och författningsdomare.

Emellertid är det inte möjligt att i Tyskland tillämpa »judicial restraint» på samma sätt som i USA, emedan de lagliga förutsättningarna i dessa länder är olika. Enligt Supreme Courts praxis får frågan, huruvida viss norm strider mot konstitutionen prövas endast om denna fråga är relevant i en process. Någon befogenhet att påyrka domstolens prövning av en fråga om grundlagsstridighet utan samband med pågående rättegång erkännes inte (*Muskrat v. United States*, 1911).²⁴ Därmed bortfaller den abstrakta normkontrollen samt delstatsstyrelsernas och den parlamentariska oppositionens rätt att påyrka domstolens avgörande. Inte heller existerar i USA någon motsvarighet till domstolarnas »Vorlagerecht» och »envars besvärstalan». Utvecklingen måste således i Västtyskland gå i andra former och på andra vägar än i USA. Författningsdomarna kan iakttaga »selfrestraint» endast genom att avstå från att pröva politiska frågor från ändamåls-enlighetssynpunkter.²⁵ Emellertid visade sig avgränsningen här vansklig. Det är, som redan förvaltningsjurisdiktionen i alla länder visat, ofta mycket svårt att avgöra om en akt innefattar lagligt bruk av skönsmässiga befogenheter eller om det fria skönet överskridits, t. ex. genom oproportionalitet. Även att skilja renodlade politiska frågor från politiska rättsfrågor, som man i princip kräver, kan i praxis vara riskabelt och besvärligt. Härigenom har svårbemästrade problem uppstått, när det gällt politiska rättstvister och det härvid ålegat författningsdomstolen att pröva om de politiska statsorganens avgöranden skett på bekostnad av de politiska minoriteterna eller av vissa delstater. Man hade hoppats att det skulle medföra en politiskt lugnande verkan om vissa politiska tvistefrågor med juridisk innebörd underställes en domstolsmässigt organiserad och oavhängig instans i stället för enbart regeringen och därmed den just rådande politiska majoriteten. Denna önskan har dock inte alltid gått i uppfyllelse. Tvärtom

²⁴ Jfr *The Constitution of the United States, Annotations of Cases decided by the Supreme Court (Washington) 1952/53 s. 511.*

²⁵ Jfr härom Taylor Cole, »The Bundesverfassungsgericht 1956—1958. An American Appraisal» i *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, NF bd 8 s. 46.

kom det i ett mål, som gällde den *västtyska utrikespolitiken*, till en lika häftig som allvarlig konflikt mellan förbundsregering och förbundsdomstol. Fallet torde vara lärorikt och behandlas därför närmare här nedan.

År 1952, alltså kort efter domstolens upprättande, försökte förbundsdagens socialdemokratiska partigrupp, som vid opposition mot regeringen Adenauer förblev i minoritet, att omöjliggöra förbundsregeringens utrikespolitik genom att föra talan vid författningsdomstolen. Förbundsregeringen hade då med främmande makter ingått tre avtal som var i hög grad bestämmande för den framtida tyska utrikespolitiken, nämligen dels 1949 års s. k. Petersberger Abkommen med de dåvarande allierades höga kommissarier om ockupationens slutförande efter hand, Tysklands anslutning till Ruhrstatut samt deltagande i den tyska industrien av främmande kapital, dels 1950 års första tysk-franska ekonomiska avtal, dels Tysklands av regeringen beslutade men ännu inte ratificerade anslutning till den Europeiska försvarsgemenskapen (EVG).

Talan mot Petersberger Abkommen ogillades av författningsdomstolen (bd 1 s. 351) med motiveringen att avtalet med de höga kommissarierna inte kunde anses som folkrättslig pakt i grundlagens mening (art. 59: 2) och att dess stadganden inte heller analogiskt kunde användas på avtal med ockupationsmyndigheterna. Avgörandet berodde främst på den tveksamma frågan, om de höga kommissarierna vid avtalets ingående handlat som ledamöter av en självständig ockupationskommission (Allierte Hohe Kommission) eller som representanter för sina länder. Hade författningsdomstolen ansett att det sistnämnda var fallet skulle avtalet varit en folkrättspakt i grundlagens mening, som krävde förbundsdagens gillande.

Deutsch-Französisches Wirtschaftsabkommen av den 10 februari 1950 gällde ett handels- och betalningsavtal mellan den franska och tyska regeringen. Författningsdomstolen ogillade socialdemokraternas talan, även här med motiveringen att det inte gällde en folkrättspakt i grundlagens mening. Domstolen framhöll att avtalet avsåg inte de politiska relationerna mellan Tyskland och Frankrike utan tekniska frågor (valutabestämmelser, föreskrifter om import och export m. m.) i samband med handelns liberalisering (bd 1 s. 372). Även här gällde det att avgöra ett besvärligt problem, nämligen om ett avtal, genom vilket de ekonomiska relationerna mellan två länder förändras, skall anses som handelspolitiskt eller endast som tekniskt.

Emellertid kunde dessa två rättegångar i alla händelser endast inverka fördröjande på regeringens utrikespolitik. Hade oppositionen vunnit målen och förbundsregeringen varit tvungen att underställa avtalen förbundsdagen och förbundsrådet, hade propositionerna om avtalens ratificering antagligen vunnit majoritetens gillande i båda organen. Helt annorlunda var det med den talan som riktades mot Tysklands anslutning till Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Här stod hela regeringens utrikespolitik, ja man måste säga den dåvarande världspolitikens utveckling på spel och var beroende av författningsdomstolens utslag.

Tyskland och de allierade makterna hade den 26 maj 1952 ingått ett avtal betr. ockupationsstatuts upphörande samt den 27 maj 1952 i Paris undertecknat ett avtal om förbundsrepublikens anslutning till EVG. Att

ratificeringen måste underställas förbundsdagen var inte omtvistat. Frågan gällde, om avtalet var grundlagsstridigt, och detta var av avgörande betydelse. I händelse av grundlagsstridighet fordrades i förbundsdagen två tredjedelar av rösterna; regeringspartierna förfogade emellertid endast över vanlig majoritet.

Den relevanta statsrättsliga frågan var ytterst vanskelig; grundlagen bannlyste visserligen anfallskrig, men förbjöd inte uttryckligen den allmänna värnplikten och anslutningen till en på försvar inriktad militärkoalition. Vid grundlagens stiftande torde ingen ha tänkt på denna möjlighet. Andra frågor kom till, t. ex. om det stred mot grundlagens principer att tyska soldater underställdes främmande befälhavare.

Författningsdomstolen undvek först ett materiellt-rättsligt ställningstagande (bd 1 s. 396) med motiveringen att talan inte fick upptas till prövning, så länge ett mellanstatligt avtal endast var undertecknat men ratificering ej ägt rum. Man avsåg med andra ord att normkontroll inte kan användas för att hindra tillkomsten av en författningsstridig lagstiftningsakt utan får ske blott i efterhand för att förklara en sådan akt ogiltig. Ett liknande beslut (bd 2 s. 143) meddelades, när propositionen om ratificering inlämnats till förbundsdagen. Talan om fastställelse hade då förts av regeringspartierna.

Förbunds-presidenten Theodor Heuss försökte efter dessa beslut framtinga ett materiellt ställningstagande från domstolens sida genom att begära ett juridiskt utlåtande i frågan huruvida den framtida ratificeringen skulle anses grundlagsstridig eller ej. Som ovan nämnts är domstolen skyldig att efter beslut in pleno avge ett utlåtande om en konstitutionsrättslig fråga när förbunds-presidenten begärt detta (art. 97). Ett sådant utlåtande binder — åtminstone teoretiskt — inte andra statsorgan och kunde enligt regeringens uppfattning inte heller verka prejudicerande för utgången av ett senare normkontrollmål emedan ett dylikt mål inte avgörs av domstolen in pleno utan av en avdelning. Alldeles oväntat meddelade dock författningsdomstolen den 8 dec. 1952 med 20 röster mot 2 ett beslut att sådant utlåtande binder domstolens båda avdelningar. I och för sig gällde detta beslut endast en processuell fråga och det fanns säkerligen fullgoda skäl för detsamma, nämligen att hindra splittring och rättsosäkerhet. Emellertid visste varje tysk att beslutet även hade en politisk innebörd. I domstolens plenum förelåg enligt allmän uppfattning ungefär jämvikt mellan anhängare och motståndare till Adenauers upprustningspolitik. Den andra avdelningen, som i ett senare normkontrollmål skulle vara behörig, hade visserligen en socialdemokratisk ordförande men man kallade denna avdelning för den »svarta». Regeringen hade inte mera möjlighet att räkna med ett positivt beslut i denna avdelning om utlåtandet in pleno blev negativt.

Detta beslut medförde en allvarlig konflikt mellan regering och författningsdomstol. Förbundsjustitieministern Thomas Dehler telegraferade till några Mannheim-jurister, som hade appellerat till honom, att förbundsdomstolen »in einer erschütternden Weise von dem Weg des Rechts abgewichen ist und dadurch eine ernste Krise geschaffen hat». I mars 1953 svarade domstolens president Höpker-Aschoff honom i en radiosändning:

»Ein erschreckendes Wort aus dem Mund des Justizministers, dass er die Rechtsprechung des Gerichts zu überwachen habe. Auch er hat die Entscheidungen der Gerichte zu achten, denn er steht nicht über ihnen.» Förbundsrådet tog ställning mot Dehler genom att förklara, att förbundsdomstolen inte kan vara underkastad »Männern, die sich in Erklärungen über dieses Gericht stellen». En av de skiljaktiga domarna (prof. Willi Geiger) väckte stort uppseende när han publicerade sitt votum, enär detta strider mot tysk sedvana. Inom pressen var konflikten länge huvudämnet och det låg i sakens natur att författningsdomstolen härigenom var indragen i den politiska atmosfären i stället för att stå utanför. Förbundspresidenten Heuss återkallade sin begäran och motiverade detta i ett radiotal.

I själva saken kunde författningsdomstolen inte utöva något inflytande på statsorganens avgöranden. Efter ratifikationen förde den socialdemokratiska partigruppen visserligen talan mot ratifikationslagen men författningsdomstolen fick aldrig tillfälle att pröva den. EVG-avtalet förkastades av det franska parlamentet och i dess ställe trädde NATO-pakten. Anslutningen till denna — som genomdrevs mot det socialdemokratiska partiets opposition — föranledde visserligen motsvarande statsrättsliga fråga om grundlagsenlighet; emellertid vann regeringspartierna vid nästa val en så omfattande seger att de sedermera förfogade över tvåtredjedels majoritet. Därmed kunde grundlagen ändras. Grundlagens text kompletterades genom lag den 26 mars 1954 med nya stadganden (art. 73:1, 79 första stycket och art. 142 a) så att NATO-pakten kunde ratificeras.

Även andra utslag avsåg *utrikespolitiska frågor* av stor betydelse. Den socialdemokratiska parlamentsoppositionens talan mot 1955 års tysk-franska avtal om Saarstatutet ogillades av författningsdomstolen (bd 4 s. 157) med motiveringen att några stadganden i detta avtal visserligen inte kunde helt förenas med grundlagens principer men dock innebar ett framsteg jämfört med de dittills gällande ockupationsstadgarna. I ett annat viktigt mål hade domstolen på begäran av den antiklerikala delstatsregeringen i Niedersachsen att avgöra, huruvida 1933 års *konkordat* mellan Nazityskland och den Heliga stolen alltjämt ägde giltighet. Domstolen kom till ett slags kompromisslösning och fastslog att konkordatet som sådant visserligen ägde giltighet men att delstaterna i fråga om skollagstiftningen inte längre kunde anses bundna av detsamma (bd 6 s. 309).²⁶ Den av de socialdemokratiskt styrda delstaterna Hamburg och Bremen samt ett flertal hessiska kommuner beslutade partiella och konsultativa *folkomröstningen om atomvapen* ansågs av domstolen stridande mot grundsatsen om »Bundestreue (bd 8 s. 104). Regeringen Adenauer vann därmed en politisk seger. Där emot led samma regering 1961 ett kännbart politiskt nederlag i fråga om det s. k. *andra televisionsprogrammet*. Förbundskansler Adenauer hade efter långa resultatlösa förhandlingar med delstatsregeringarna stiftat Deutschland-Fernsehen-bolaget genom vilket förbundsregeringen kunde utsända ett eget program, som naturligtvis även kunde och skulle omfatta politiska sändningar. Domstolen fastslog i sitt utslag den 28 februari 1961 (bd 12

²⁶ Jfr Hans Joachim Becker i Neue Juristische Wochenschrift 1957 s. 694 och Wilhelm Wengler, ibid. s. 1417.

s. 205—263) att förbundskanslern därigenom hade gjort intrång i delstaternas kompetenssfär och inte förhållit sig »bundesfreundlich», d. v. s. inte tillräckligt iakttagit grundlagens federala principer.

På ett annat politiskt område ligger sådana domar av författningsdomstolen genom vilka partier, som hade representanter i förbundsdagen eller i delstaternas parlament, förklaradess vara stridande mot författningen. Den första domen (bd 2 s. 1) avsåg det socialistiska rikspartiet, en kamouflerad efterträdare till det nationalsocialistiska partiet, och väckte allmänt gillande. Annorlunda var det med den dom — omfattande 308 sidor — som riktade sig mot det kommunistiska partiet (bd 5 s. 85). Domen som meddelades efter årslånga förhandlingar gillades visserligen som sådan av folkopinionen och den inte kommunistiska pressen, men man ifrågasatte om det var lämpligt och politiskt klokt att avgörandet tillhörde en domstol som ägde pröva omständigheterna endast från juridiska synpunkter och inte kunde fästa avseende vid frågan om partiförbudet var politiskt opportunt.

Även andra domar som av förbundsdomstolen meddelades i mål av rent eller nästan rent politisk karaktär medförde häftiga kontroverser. Främst skall här nämnas att förbundsdomstolen kom till den statsrättsligt men även praktiskt betydelsefulla slutsatsen att alla tyska statliga *tjänstemäns* och *krigsmäns tjänsteförhållande automatiskt upphörde* i och med *kapitulationen* den 8 maj 1945 (bd 3 s. 58, bd 6 s. 132 och 288). Bundesgerichtshof hade i stadig praxis intagit den motsatta ståndpunkten och förbundsdomstolen polemiserade i sina domskäl utförligt mot kritikerna samt även mot Bundesgerichtshof. Många f. d. tjänstemän som genom denna dom förlorade rättigheter — däribland framstående statsrättsjurister — publicerade med hänvisning till högsta domstolens praxis häftiga anfall mot författningsdomstolen och betecknade domen som rent politisk eller tendentiös. Andra politiska domar avsåg tvister om *vallagstadganden* med avseende å den *danska minoritetens* rättsställning i Schleswig-Holstein (bd 1 s. 298, bd 4 s. 31). Politisk betydelse hade också det förhållandet att domstolen ogiltigförklarade inkomstskattelagens bestämmelse att *bidrag till politiska partier* skulle vara avdragsgilla, enär densamma skulle vara till förfång för partier med i huvudsak mindre bemedlade medlemmar (bd 8 s. 51). Ett annat beslut gällde tre mellanstatliga avtal mellan Tyskland och Schweiz om den tyska förmögenheten i det sistnämnda landet (bd 6 s. 290). Klaganden, som hade förmögenhet i Schweiz, påstod att grundsatsen »*Gleiches Recht für alle*» var kränkt. Domstolen ansåg dock avtalen vara förenliga med grundlagen.²⁷ Många andra politiska beslut avsåg valrättsfrågor, i synnerhet frågan om någon mindre partigrupp vid val till delstatsparlament eller kommunalfullmäktige blivit i strid med grundlagen eftersatt genom valordning eller valsysteem (bd 3 s. 19, 39, 45 och 383 m. m.).

Politiskt uppseende väckte även en dom som hade visst samband med det ovan nämnda avgörandet huruvida det kommunistiska partiet var stri-

²⁷ Jfr Sympher och Geck i *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* bd 18 (1957) s. 128.

dande mot författningen. Åklagarmyndigheterna hade efter detta utslag trots invändningar från pressens och allmänhetens sida väckt åtal mot åtskilliga kommunistiska funktionärer och partimedlemmar för högförrädisk partiverksamhet begången före utslaget. I enlighet med en dom av högsta domstolen dömdes dessa personer i regel till frihetsstraff med stöd av strafflagens § 90 a enligt vilken föreningsverksamhet riktad mot grundlagens ordning m. m. är kriminaliserad. Med anledning av författningsbesvär som anförts av en kommunist fastslog författningsdomstolen den 21 mars 1961 i motsats till högsta domstolens utslag att en dylik tillämpning av strafflagsstadgandet stred mot grundlagen, enär partibildning och partiverksamhet, som äger rum innan ett beslut av författningsdomstolen enligt grundlagens art. 21 meddelats, aldrig får vara straffbar. Alla fällande domar skall därför annulleras och de kommunistiska partifunktionärerna som oskyldigt dömda få ersättning. Inom förbundsjustitiedepartementet uttalade man att denna dom motsvarade lagstiftarens mening, vilket av en del av pressen uppfattades såsom kritik med politisk bakgrund riktad mot högsta domstolen.

Ytterligare exempel som visar att författningsdomstolens verksamhet i politiska mål ofta inte verkat lugnande utan tvärtom utlöst konflikter kunde anföras. Emellertid måste man även konstatera att författningsdomstolens avgöranden i många andra politiska mål medfört en lugnande verkan inom den partipolitiska sfären. Ännu oftare har det varit så, att kritik och konflikt visserligen uppstått omedelbart efter utslaget men att man redan efter relativt kort tid i alla kretsar ansett problemet som utagerat. Det torde i dag vara för tidigt att dra generella slutsatser av sådana iakttagelser.

Gränserna mellan politiska och ej politiska konstitutionsfrågor är i Tyskland flytande. Detta gäller särskilt för mål som rör den *konfessionella* sfären. Ett av de viktigaste och mest omtvistade områdena är här familjerätten. Politiker och jurister inom den liberala FDP och den socialistiska SPD står i vissa ömtåliga *familjerättsliga* frågor i kampställning mot många kyrkligt orienterade politiker inom CDU. Inom de skilda lägren tolkar man de grundlagsstadganden som inverkar på familjerätten på olika sätt. Den årlånga och våldsamma striden om mannens och kvinnans likaberättigande i fråga om föräldramakten och faderns ställning vid meningsskiljaktigheter om barnens uppfostran (*Stichentscheid des Vaters*) avgjordes av författningsdomstolen emot den konservativa riktningen till vilken även förbundsregeringen och förbundsdagens pluralitet hörde. Domstolen annullerade i sitt beslut den 29 juli 1959 BGB:s stadganden (§§ 1628 och 1629: 1) i deras lydelse enligt 1957 års Gleichberechtigungsgesetz såsom författningsstridiga (bd 10 s. 59). Utslaget väckte utomordentligt uppseende i hela Tyskland och rönt hård kritik av kyrkliga, i synnerhet katolska kretsar. Här må hänvisas till Åke Malmström, »Grundlag och civillag, ett exempel från tysk konstitutionell problematik»,²⁸ i vilken uppsats ingående redogörs för målet om »Stichentscheid» inför författningsdomstolen.²⁹

²⁸ Festskrift till Georg Andrén, s. 275.

²⁹ Jfr även Josef Fischler i SvJT 1960 s. 70 och Simson i Juristenzeitung 1959 s. 695.

Här liksom vid behandlingen av många andra tvistefrågor ställdes författningsdomaren inför en annan uppgift än den ordinarie domaren. Det gäller i konstitutionella mål i regel inte att tolka och tillämpa lagstadganden av det vanliga slaget utan ytterst knappt, programmatiskt och solentt formulerade grundlagsteser. Här må nämnas sådana formuleringar i grundlagen som »Envar har rätt till fri utveckling (Entfaltung) av sin personlighet» (art. 2), »äktenskap och familj står under den statliga ordningens särskilda skydd» (art. 6) och i synnerhet satsen att »ingen får förfördelas eller gynnas på grund av kön, härkomst, ras, språk, hembygd och ursprung, tro, religiös eller politisk åskådning» (art. 3:3). Det ligger i sakens natur att dessa grundlagstesers vida och obestämda formulering kan ge stöd för skilda juridiska uppfattningar och bedömningar. Författningsdomarna står därför inför en svårbemästrad uppgift som stundom rör världsåskådningsfrågor.³⁰ Avgörande kan därför många gånger bli inte endast rent juridiska synpunkter utan även den världsåskådning och allmänna inställning, som omfattas av domstolens pluralitet. Grundlagens text är dessutom ofta sådan att den kan få verklig innebörd först genom domaren. Domaren blir således här i mycket högre grad än eljest rättens skapare.³¹

Hur vanskligt det ofta är att tillämpa allmänna grundlagsteser på konkreta tvistefrågor framgår tydligt av rättsfallen. Några exempel skall nämnas.

I Tyskland är sedan gammalt homosexualitet mellan män kriminaliserad, kvinnlig homosexualitet däremot ej straffbelagd. En för homosexualitetsbrott dömd man åberopade grundlagens stadgande (art. 3) att ingen medborgare må missgynnas på grund av sitt kön och yrkade ogiltigförklaring av strafflagens föreskrift (§ 175) som stridande mot denna konstitutionsprincip. Man torde väl kunna säga att grundlagens obestämda formulering gör det mycket vanskligt att avgöra om i fall av homosexuell läggning män förfördelas och kvinnor gynnas på grundlagsstridigt sätt. Båda åsikterna torde vara möjliga. Författningsdomstolen ogillade talan med motivering att manlig och kvinnlig homosexualitet visar så stora olikheter i biologiskt, kriminalpolitiskt och annat hänseende att grundlagens allmänna princip inte kan kränkas genom ensidig kriminalisering (bd 6 s. 389).

I 1952 års bayerska apotekslag fanns en bestämmelse, enligt vilken viss myndighet i samband med etablerandet av ett apotek hade att pröva, om det nya apotekets tillkomst låg i allmänhetens intresse och om dess inrättande eventuellt äventyrade befintliga apoteks ekonomiska ställning (jfr § 8 f i 1864 års svenska förordning ang. utvidgad näringsfrihet). Föreskriftens syfte är främst att förhindra alltför stor konkurrens inom apotekaryrket, vilken kunde äventyra laglydnad och folkhälsa. Mot denna reglering riktades författningsbesvär i vilka grundlagens generella stadgande »Alla tyskar har rätt att fritt välja yrke» (art. 12) åberopades. Talan

³⁰ Jfr H. J. Rinck, »Die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Gleichheitssatz in der Bundesrepublik, der Schweiz, Österreich, Italien, USA und Indien» i *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, NF bd 10 s. 269 och Gerhard Leibholz, »Die Gleichheit vor dem Gesetz», 2 uppl. 1959 s. 202 ff.

³¹ Jfr Simson i SvJT 1960 s. 530.

gillades av författningsdomstolen i en dom omfattande sjuttio trycksidor och apotekslagens nämnda föreskrift ogiltigförklarades såsom stridande mot konstitutionens generella påbud om yrkes- och näringsfrihet (bd 7 s. 377).³² På liknande sätt ogiltigförklarades genom lag införda begränsningar inom mjölkhandeln som stridande mot grundlagen (bd 7 s. 39).

Genom 1938 års lag om barnmorskor (§ 5) möjliggjordes för inrikesministern att förordna om en generell åldersgräns för yrkets utövande och i en tillämpningsföreskrift till denna lag hade sådan åldersgräns bestämts till 70 år. En barnmorska åberopade grundlagens båda stadganden om yrkesfrihet och likaberättigande samt framhöll bl. a. att någon liknande åldersgräns för gynekologer inte existerade. Författningsdomstolen ogillade besvären (bd 9 s. 338) med motiveringen att åldersgräns för läkare hittills inte visat sig påkallad.

I 1952 års tyska inkomstskattelag (§ 26) fanns vissa föreskrifter om sambeskattnings och av lagstiftaren (förbundsfinansdepartementet) gjordes gällande att denna reglering så långt det var möjligt motsvarade kraven om rättvis beskattning av gifta män och kvinnor. Författningsdomstolen kom emellertid efter omfattande granskningar av främmande lagstiftning till det resultatet att andra sambeskattningsmetoder bättre skulle motsvara rimliga krav på medborgerlig rättvisa och ogiltigförklarade föreskrifterna med stöd av grundlagens art. 6, enligt vilken äktenskapet står under den statliga ordningens särskilda beskydd. Författningsdomstolen framhöll i motiveringen att ogynnsam sambeskattningsmetoder rubbar konstitutionens garanti för äktenskaps och familjs särskilda skydd (bd 6 s. 55).

I en senare dom ansågs däremot ett annat omtvistat stadgande om sambeskattnings i den tyska inkomstskattelagen (§ 26 a första stycket) vara för enligt grundlagen. Domstolen fastslog att vissa gifta personer genom denna sambeskattningsföreskrift visserligen kan missgynnas men inte i förhållande till ogifta utan endast i förhållande till andra gifta personer (bd 9 s. 237).

Bestämmelse i en delstatslag (Württemberg-Baden) vari en kommunal avgift fastställdes för invånare mellan 18 och 60 år, som inte var medlemmar i kommunens frivilliga brandkår (Feuerwehrbeitrag), ansågs stridande mot principen i grundlagens art. 3 om allas likhet inför lagen och ogiltigförklarades (bd 9 s. 291).

Stort uppseende och många diskussioner väckte avgörandet i det s.k. Lueth-fallet. Klaganden (Hamburg-politikern Erich Lueth) hade i ett tal varnat för att låta den tyska filmen representeras genom den framgångsrika regissören Veit Harlan när denne under nazisttiden regisserat den antisemitiska hetsfilmen »Jud Süß». Harlan hade väckt förbudstalan mot Lueth, och Landgericht i Hamburg hade i enlighet med Harlans yrkande vid vite förbjudit Lueth att upprepa dessa yttranden. (Förbudstalan förekommer f. n. ofta i Tyskland och synnerligen ofta när det vid politiska debatter eller i pressen förekommer beskyllningar eller kränkande uttalanden.) Förbundsdomstolen annullerade Hamburg-domen såsom stridande

³² Otto Bachof, »Zum Apothekenurteil des Bundesverfassungsgerichts» i Juristenzeitung 1958 s. 468.

mot grundlagens art. 5, enligt vilken envar har rätt att fritt yttra och utsprida sin åsikt i tal, skrift och bild.³³ Problemet var juridiskt mycket svårt enär grundlagens frihetsrättigheter främst skall skydda medborgaren mot intrång från stat och myndighet; här gällde det inte statligt intrång utan en civilrättslig tvist mellan två medborgare inför en ordinarie domstol, vid vilken båda åberopade grundrättigheter. Författningsdomstolen ansåg att »Güterabwägung» var nödvändig och att denna talade till klagandens förmån (bd 7 s. 198).

Ett mycket ömtåligt ämne med politisk bakgrund behandlades i det s. k. Platow-beslutet (bd 10 s. 234). Under året 1951 väcktes åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot dr Robert Platow, som utgav en s. k. Pressedienst med informationer, och mot flera andra personer, däribland utom journalister även höga ämbetsmän i tyska departement och verk. Platow och andra personer, bland dem flera höga ämbetsmän, satt under viss tid i häkte. Fallet väckte stort uppsende, då det visade sig att Platow även hade till politiska partier lämnat uppgifter som rörde förhållanden av hemlig natur. Under utredningen konstaterades att de tyska sekretessföreskrifterna var oklara, delvis förlegade eller sedan länge inte tillämplade och delvis härstammande från nazisttiden. Alla politiska partier kom slutligen överens om en s. k. Platow-amnesti och i 1954 års lag om straffrihet upptogs därför en bestämmelse (§ 8) genom vilken brott av nämnda beskaffenhet amnesterades. Landgericht i Bonn kom, vid prövning om målen skulle nedläggas, till det resultatet att denna amnestiföreskrift var grundlagsstridig, enär i en demokratisk rättsstat en lag som gynnar personer skall avse en obestämd personkrets och inte vissa bestämda personer, och gjorde Vorlagebeschluss. Författningsdomstolen fastslog emellertid att detta villkor var uppfyllt i det nämnda lagrummet; varken grundsatsen om allas likhet inför lagen eller förbudet mot godtycklighet hade således kränkts.

Även statstjänarnas lönerogleringar blev flera gånger föremål för författningsdomstolens granskning. I grundlagens art. 33 femte stycket heter det: »Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten (hävdvunna) Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln». Med stöd av denna generella och mera programmatiska bestämmelse, som är riktad till lagstiftaren, ansågs vissa föreskrifter om Beamtenbesoldung vara orättvisa och därmed grundlagsstridiga, t. ex. föreskrifterna angående dyrtidstillägg, beräkning av pension m. m. Författningsdomstolen, som först lämnade frågan därhän, om i denna artikel över huvud någon individualrätt stadgats (bd 4 s. 205), fastslog senare i en mycket omfattande motivering att den citerade grundlagstesens tillerkänner varje ämbetsman en »grundrechtsähnliches Individualrecht» som berättigar honom att föra författningsbesvär i lönefrågor (bd 8 s. 1, bd 11 s. 203).

En mycket omdiskuterad och omtvistad fråga uppstår om någon klagande gör gällande att lagstiftaren genom att *underlåta* någon lagstiftningsakt kränkt någon grundlagsrättighet och i synnerhet den om allas likhet inför lagen. Så t. ex. anfördes författningsbesvär av en tjänsteman i det

³³ Jfr Bernhard Wolff l. c. bd 9 s. 78.

tyska Röda korset, enär Röda korset inte var upptaget i en lag genom vilken tjänstemän i andra likartade institutioner erhöll vissa förmåner. Författningsdomstolen ansåg besvären som sådana vara tillåtna men ogillade talan (bd 6 s. 257). Frågan är ännu inte i alla avseenden upplärd, då domstolen uttryckte sig försiktigt och ansåg vissa gränser för domarens prövning givna. Frågan torde kunna få stor praktisk betydelse.

En annan omtvistad fråga gäller expropriationsproblemet. Enligt grundlagens art. 14 får expropriation tillåtas blott när så påkallas av ett allmänt intresse. Sådan åtgärd får äga rum endast genom lag eller med stöd av en lag, som reglerar gottgörelsens art och storlek. Beloppet skall bestämmas efter rättvis avvägning mellan det allmännas och den i saken berördes intressen. Författningsdomstolen fastslog att den ordinarie domstolen överhuvudtaget inte får utdöma något ersättningsbelopp om i den lag på vilken domen skall grundas inte stadgats om gottgörelse eller stadgats om ett grundlagsstridigt belopp. Enligt domen kan endast annullering av en lag ifrågakomma; även författningsdomstolen är förhindrad att komplettera eller förbättra en lag genom att förordna om grundlagsenlig gottgörelse (bd 4 s. 387).

Denna dom överensstämmer med den *interpretationsmetod* som författningsdomstolen tillämpat även i andra mål. Domaren skall alltid vara förhindrad att på grund av s. k. »författningskonform» (verfassungskonform) tolkning ändra en lag eller att ge en lag en motsatt innebörd. Kränkes i någon lag t. ex. grundsatsen om allas likhet inför lagen på det sätt att viss grupp av tjänstemän missgynnas angående lönevillkor i förhållande till alla andra grupper äger domstolen antingen ogiltigförklara hela lagen eller fastställa att lagbestämmelsen i fråga strider mot grundlagens art. 3. Där emot får domstolen principiellt inte utsträcka lagens förmåner till andra än de i lagen upptagna grupperna (bd 8 s. 28).

I vilken mån ett lagrums grundlagsstridighet medför att hela lagen skall ogiltigförklaras beror enligt domstolens uppfattning främst på frågan om den grundlagsstridiga föreskriften bildar en oskiljaktig enhet med hela lagens innebörd och syfte (bd 8 s. 275). Emellertid torde med detta beslut inte alla frågor som kan uppstå i detta sammanhang vara slutbehandlade.

Författningsdomstolen har även vid andra tillfällen varit nödsakad att befatta sig med *tolkningsfrågor* och att ange den tolkningsmetod som måste anses rimlig (bd 2 s. 266, bd 8 s. 28, bd 8 s. 210, bd 9 s. 194). En av de första domarna — den meddelades redan 1953 — har härvid varit av särskild vikt. Det heter där: En lag är inte författningsstridig om en tolkning är möjlig, som »im Einklang mit dem Grundgesetz steht, wenn das Gesetz bei dieser Auslegung sinnvoll bleibt» (bd 2 s. 266). Angående författningsdomstolens tolkningsmetoder må här hänvisas till Haak i *Revue Internationale de Droit Comparé*.³⁴

Inom ett annat inte mindre viktigt område ligger de av domstolens avgöranden som avser *statsorganens kompetens*. Det gäller här ofta betydelse-

³⁴ Paris 1961 s. 78 ff.

fulla problem av statsrättslig natur och särskilt frågan om statsmaktens tredelning står i förgrunden.

Att en kommunal tjänsteman (i regel kommunalborgmästaren) tjänstgör som fredsdomare (Friedensrichter) — en anordning som länge varit bruklig i delstaten Württemberg-Baden och som 1949 återinfördes i en delstatslag — ansågs oförenligt med principen om statsmaktens tredelning (bd 10 s. 200).³⁵ Emellertid förhindrades eljest oöverskådliga verkningar av detta beslut genom en annan dom vari domstolen fastslog att inte alla av fredsdomare tidigare meddelade domar skall anses generellt ogiltiga (bd 11 s. 61).

Viktigare och av mera djupgående natur blev på detta rättsområde ett beslut som meddelades av Bundesverwaltungsgericht (regeringsrätt) den 13 juni 1959.³⁶ Denna domstol var behörig i fråga om förkonstitutionell lagstiftning (se ovan). Rättsfallet avsåg jurisdiktionen i patent- och mönsterskyddsmål.

Enligt 1936 års tyska patentlag i dess lydelse enligt lag den 18 juli 1953 existerar vid Deutsches Patentamt, som har sitt säte i München, vid sidan av Prüfungsstellen även Beschwerde- och Nichtigkeitssenat. Beschwerde-senat är behörig myndighet i fråga om besvär över beslut av patentmyndigheten å anmälningssavdelning, varigenom patentansökning avslagits; Nichtigkeitssenat är behörig i fråga om ogillande av patent, patentinfrång samt tvångslicens (§ 18). Enligt Gebrauchsmustergesetz (§ 4) gäller liknande stadganden för mönsterskydd; samma Senate har behörighet i tvister om mönsterskydd.

Bundesverwaltungsgericht kom till det resultatet att Beschwerde- och Nichtigkeitssenat inte kan anses som domstolar i grundlagens mening utan som avdelningar inom en förvaltningsmyndighet. Utslag som meddelats av dessa Senate är således endast administrativa akter; enligt förvaltningsrättens grundsatser är den som är missnöjd med akten principiellt berättigad att anföra besvär hos förvaltningsdomstol. Bundesverwaltungsgericht blir därför principiellt högsta instans i alla patent- och mönsterskyddsmål som avgjorts av patentverkets Senate.

Detta beslut motiverades främst därmed att patentverket som sådant är en förvaltningsmyndighet och att denna myndighets samtliga avdelningar i viss omfattning bildar en organisatorisk enhet enligt patentlagen. Yttre kännetecken (senats ledamöter bär domarkåpor, i patentmål bör en jurist anlitas när det gäller juridiskt besvärliga frågor, i mönsterskyddsmål skall alltid en jurist medverka, civilprocesslagens föreskrifter om domarjäv gäller m. m.) ansågs inte vara avgörande. Domstolen fastslog att grundlagens princip »Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut» (art. 92) skulle vara kränkt, om förvaltningsbesvär mot patentverkets beslut inte vore tillåtna; dessutom åberopades art. 19:4 enligt vilken domstolsförfarande alltid skall stå öppet för envar som genom den offentliga makten lidit intrång i sina rättigheter.

³⁵ Jfr Eduard Kern, »Das Ende der Friedensgerichte» i Juristenzeitung 1960 s. 244.

³⁶ Publicerat i Neue Juristische Wochenschrift 1959 s. 1507.

De praktiska konsekvenserna av detta beslut kunde med hänsyn till rättskraftsprincipen och rättssäkerheten bli ytterst allvarliga. För att undvika sådana följder enades samtliga politiska partier omedelbart efter beslutets meddelande om en preliminär lagstiftningsåtgärd. En sådan antogs sedermera av förbundsdagen med mer än tvåtredjedels majoritet; grundlagen kunde således ändras. Genom ifrågavarande lag, som utfärdades den 17 februari 1960, omöjliggjordes efter utgången av viss tid förvaltningsbesvär mot patentverkets beslut i de nämnda målen. Därefter framlade förbundsregeringen en proposition enligt vilken Beschwerde- och Nichtigkeitsenate skall avskiljas från Patentamt och bilda en särskild domstol, benämnd »Patentgericht».

Efter det nämnda beslutet har diskuterats huruvida även andra domstolsliknande organ, t. ex. medicinalstyrelsen eller advokatsamfundet, när de beslutar om vissa åtgärder mot ledamöter (jfr RB 8: 7) motsvarar grundlagens krav. Emellertid har Bundesgerichtshof och Bundesverwaltungsgericht ansett föreskrifterna angående advokatsamfundet vara förenliga med grundlagen.³⁷ Denna fråga har dock ännu inte prövats av författningsdomstolen.

Gerhard Simson

Libanonkrisen i svensk utrikespolitik. Sverige har under efterkrigstiden fört en neutral debatt sommaren 1958 utrikespolitik. Den neutrala kursen har samtliga demokratiska partier varit ense om. Efter Sveriges inträde i FN våren 1946 har en viss förändring i svensk utrikespolitik kunnat förmärkas. Genom inträdet i organisationen har svenska åtaganden inom internationellt arbete ökat. Exempel därpå är utrustandet av ett fältlasarett till Korea 1950, utsändandet av en Gaza-bataljon 1956, en svensk observationsgrupp till Libanon 1958 och slutligen utsändandet av trupper till FN:s förfogande i Kongo.

1957—1958 satt Sverige för första gången i FN:s säkerhetsråd. Detta gjorde, att Sverige tvingades ta ställning till svåra och komplicerade frågor om världens fred och säkerhet. I och med inträdet i säkerhetsrådet blev också det neutrala Sveriges ställningstaganden mera uppmärksammade än det tidigare ofta mera anonyma uppträdandet i FN:s generalförsamling. Sverige var dessutom den enda stat i säkerhetsrådet, som icke var bunden till något av de stora maktblocken.

En av de mest uppmärksammade frågorna under Sveriges tid i rådet var Libanonkonflikten sommaren 1958. Det svenska uppträdandet i säkerhetsrådet under denna kris blev uppmärksammat ute i världen och blev även föremål för en intensiv debatt i Sverige. Sveriges hållning i säkerhetsrådet under tiden 1957—1958 har blivit föremål för analys av såväl H. Eek som fil. stud. Å. Nerman. Här skall den därför endast summariskt behandlas och kompletterande synpunkter lämnas. Tyngpunkten för denna uppsats ligger i stället på den debatt, som fördes i radio, riksdag och press här i

³⁷ Se Neue Juristische Wochenschrift 1961 s. 1211 resp. s. 2368.

Sverige. Partiernas inställning till det svenska uppträdandet och deras möjligheter att påverka den svenska hållningen i rådet skall behandlas. Ett studium av detta slag lämpar sig utmärkt, därför att riksdagen var samlad under de mest kritiska dagarna av Libanonkrisen, och den svenska hållningen blev därför grundligt ventilerad. Självfallet skall här också pressens inställning till den amerikanska interventionen och till regeringens agerande i samband med Libanonkrisen belysas.

Libanonkrisen. Den amerikanska interventionen: Allt sedan andra världskriget har förhållandena i Mellersta Östern varit labila. Man behöver bara nämna kriget mellan den nya judiska staten Israel och de omkringliggande arabstaterna 1948—1949, upproret mot Egyptens kung Faruk och dennes avsättning 1952, Suezkonflikten 1956 och syrisk-turkiska tvisten 1957 för att få en god provkarta på orosmoment i detta område av världen.

I den lilla republiken Libanon med en befolkning på ungefär 1,2 milj. var allt lugnt fram till 1958. Libanon intar ur många synpunkter en särställning i Mellersta Östern. Religiöst står landet splittrat. Majoriteten av befolkningen tillhör olika kristna åskådningar. Muhammedanismen dominerar icke i Libanon på samma sätt som inom den övriga arabvärlden. Landet intog under president Chamoun och utrikesminister Malik en västmaktsvänlig hållning, främst demonstrerad genom Libanons anslutning till Eisenhowerdoktrinen.

Den 10 maj 1958 utbröt våldsamma upplopp i staden Tripoli i Norra Libanon. Oroligheterna spred sig till huvudstaden Beirut. De övergick till ren inbördesstrid mellan demonstranter och regeringsstyrkorna. Orsaken till oroligheterna står troligen att finna i president Chamouns försök att åstadkomma en författningsändring, som skulle möjliggöra hans omval till president. Gränsen mot Syrien spärrades, sedan det uppgivits, att ett stort antal personer från Syrien försökt ta sig över gränsen. Den libanesiska regeringen framförde en officiell protest till Förenade Arabrepubliken mot dess inblandning i Libanons inre angelägenheter. Förenade arabrepubliken avvisade protesten som grundlös.¹

USA påskyndade sina vapenleveranser till Libanon. Den amerikanska medelhavsflottan sändes till Östra Medelhavet. Amerikanska utrikesministeriet förklarade, att om icke president Chamouns säkerhetsstyrkor kunde garantera skyddet av amerikanska medborgares liv och egendom i Libanon, övervägde USA att sända trupper dit.²

Den 22 maj framförde Libanons regering klagomål till FN:s säkerhetsråd beträffande »den situation som uppstått till följd av Förenade Arabrepublikens inblandning i Libanons inre angelägenheter».³ Libanons klagomål kom först den 6 juni upp till sakbehandling i säkerhetsrådet i avvaktan på frågans behandling i Arabförbundets råd. I säkerhetsrådet avvisade Förenade Arabrepubliken Libanons beskyllningar. Den svenska representanten

¹ Utrikespolitiska institutets kalendarium 1958, s. 345, 362 ff; Keesing's contemporary archives. Weekly diary of important world events with index continually kept up-to-date. Volume No. XI 1958, s. 16181.

² Kal. 1958, s. 350, 363; Keesing 1958, s. 16182.

³ Utrikesfrågor. Aktstycken utgivna av Kungliga Utrikesdep. Ny serie I: c: 8 1958, s. 56.

Jarring framförde den 11 juni ett resolutionsförslag, som gick ut på att observatörer brådskande borde sändas till Libanon »i syfte att säkerställa, att det icke sker någon olaglig infiltration av personer eller tillförsel av vapen eller annan materiel över Libanons gränser». Det svenska resolutionsförslaget godkändes med 10 röster och en nerlagd (Sovjets).⁴ De första observatörerna anlände redan dagen efter säkerhetsrådets beslut till Libanon. I observatörsgruppen ingick också svenskar. Trots att observatörerna snabbt kom till Libanon och började fullgöra sina uppgifter, fortsatte striderna i landet. Den 23 juni sade regeringschefen Sami es Solh, att krisen snabbt förvärrats, och att om läget icke förbättrades, skulle man på nytt vända sig till FN:s säkerhetsråd. Han antydde också möjligheten av en vädjan om bistånd från USA och Storbritannien.⁵

Efter en rundresa i Mellersta Östern förklarade FN:s generalsekreterare Hammarskjöld, att de libanesiska beskyllningarna mot Förenade Arabrepubliken, så vitt han för närvarande kunde se, saknade grund. Hammarskjölds uppfattning styrktes av observatörsgruppens första rapport till FN. Där konstaterades, att största delen av de stridande var libaneser. Man hade ej heller kunnat klarlägga, om någon nästlat sig in i Libanon från andra länder.⁶ Det bör tilläggas, att observatörerna icke fått tillträde till alla områden besatta av rebellerna, vilket naturligtvis minskade rapporternas värde.⁷ Vad som kom att helt förändra läget i Mellersta Östern var statskuppen i Irak. Den irakiske kungen och regeringschefen mördades. Republik infördes. Den nya regerings chef blev kuppledaren general Karim el Kassem. En av den nya regeringens första åtgärder var att erkänna Förenade Arabrepubliken. Unionen mellan Irak och Jordan uppsades.⁸

Den libanesiska regeringen såg med oro utvecklingen i Irak. Man fruktade, att händelserna i Irak skulle leda till att även Libanon och Jordan kom under Nassers kontroll och under ökat sovjetiskt inflytande. President Chamoun sände en enträgen begäran till president Eisenhower, om att amerikanska trupper skulle stationeras i Libanon för att hjälpa till att upprätthålla säkerhet och ordning i landet. Åtgärden motiverades bl. a. med händelseutvecklingen i Irak. USA hörsammade Libanons begäran och sände trupper dit. President Eisenhower framhöll i ett tal med anledning av trupplandsättningen, att åtgärden icke var en krigshandling, utan att den skett för att skydda amerikanska medborgare. Den skulle också stimulera Libanons regering vid försvaret av landets suveränitet och integritet. Eisenhower hänvisade till FN-stadgan och fann den amerikanska aktionen

⁴ Yearbook of the United Nations 1958, s. 36 ff.; Utrikesfrågor 1958, s. 59.

⁵ Kal. 1958, s. 416, 434 f.

⁶ Kal. 1958, s. 474 f.; Keesing 1958, s. 16295.

⁷ Nerman kritiserar mycket skarpt värdet av observatörernas rapport. Han påpekar, att de endast haft tillträde till en liten del av den svårtillgängliga gränsen. Man hade heller icke kunnat fastställa vapnens ursprung. Nerman menar också, att det var omöjligt att avgöra, om de stridande var libaneser eller syrier. Nermans slutomdöme är, att observatörernas rapport var ett mycket märkligt dokument. Se Å. Nerman, »Sverige i Förenta Nationernas säkerhetsråd 1957—1958». Stencileerad proseminarieuppsats i statskunskap Ht 1960, Uppsala 1960, s. 21 f.

⁸ Kal. 1958, s. 503; Keesing 1958, s. 16305 f.

väl överensstämmande med denna. Han yttrade också, att USA var berett att i FN stödja anstalter, som kunde möjliggöra de amerikanska truppernas tillbakadragande. Eisenhower förklarade vidare, att händelserna i Libanon utgjorde indirekt aggression.⁹ Den amerikanske presidenten var alltså här av en annan uppfattning än generalsekreterare Hammarskjöld och FN-observatörerna i Libanon.

Två dagar efter den libanesiske presidentens hänvändelse till USA om bistånd följde en liknande begäran från den jordanske kungen, Hussein, till Storbritannien. Denna leder till att brittiska trupper stationerades i Jordan.¹⁰

*Den svenska pressens omedelbara reaktion till den amerikanska interventionen.*¹¹ Den svenska pressdebatten rörande den amerikanska interventionen präglas till stor del av försiktighet. Denna försiktighet finns såväl inom borgerlig som socialdemokratisk press. De borgerliga tidningarna framhåller aktionens allvarliga risker, men betraktar den ändå som berättigad och nödvändig. De utan tvekan mest positiva tidningarna är DN, GHT och Expr., vilka alla under 1950-talet intagit en mer eller mindre atlantpaktsvänlig hållning. Till kritikerna av den amerikanska interventionen hör naturligtvis i främsta rummet den kommunistiska tidningen Ny Dag. Några av de socialdemokratiska tidningarna såsom ST, AB och Folket intar även en klart markerad negativ hållning. Dessa betraktar interventionen som ett återfall i 1800-talets kolonialpolitik. Sedan väl mera ordnade förhållanden börjat råda i Libanon och farhågorna för en utvidgad konflikt minskat i Mellersta Östern, modifierar emellertid ST sin inställning till USA-aktionen. »Rättvisligen måste man säga, att det aldrig förelegat någon rimlig anledning att tilltro amerikanska regeringen några aggressiva syften eller någon önskan att hålla landet ockuperat i strid med dess egen vilja».¹²

Den fräna kritiken USA utsätts för av de tre nämnda socialdemokratiska tidningarna är ingalunda genomgående för detta partis press. MT och Ny Tid t. ex. uttrycker sig försiktigare och tar icke ställning till USA-aktionen.

Libanonkrisen i FN:s säkerhetsråd, Svenska regeringens hållning: Den 15 juli begärde USA, att FN:s säkerhetsråd skyndsamt skulle inkallas för att

⁹ Kal. 1958, s. 490 f., 514; Keesing 1958, s. 16307 f.

¹⁰ Kal. 1958, s. 509; Keesing 1958, s. 16308 f.

¹¹ Denna och de följande pressdebatterna bygger på pressklipp från Skytteanska pressarkivet i Uppsala. Följande tidningar har genomgåts: Folkpartitidningar: Blekinge Läns Tidningar, Dagens Nyheter (DN), Eskilstuna-Kuriren (EK), Expressen (Expr.), Falukuriren, Gefle Dagblad, Göteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning (GHT), Jönköpings Posten, Morgon-Bladet (MB), Nerikes Allehanda, Uppsala Nya Tidning (UNT), Vestmanlands Läns Tidning (VLT) och Västerbottens-Kuriren. Högertidningar: Barometern, Borås Tidningar, Helsingborgs Dagblad, Kvällsposten, Norrbottens-Kuriren, Norrköpings Tidningar (NorrT), Svenska Dagbladet (SvD), Sydsvenska Dagbladet Snällposten (SDS) och Östgöta Correspondenten (ÖC). Socialdemokratiska tidningar: Aftonbladet (AB), Arbetarbladet (Arb.bl.), Arbetet, Dala-Demokraten, Folket, Morgon-Tidningen, Norrländska Socialdemokraten, Nyheterna, Ny Tid, Stockholms-Tidningen (ST), Värmlands Folkblad, Västgöta-Demokraten och Östergötlands Folkblad. Centerpartitidning: Skånska Dagbladet (SkD). Kommunistisk tidning: Ny Dag. Syndikalistisk tidskrift: Arbetaren.

¹² ST 18/8.

dryfta den tillspetsade situationen i Mellersta Östern, bl. a. med anledning av revolten i Irak. Den amerikanske delegaten Lodge meddelade rådet, att USA landsatt trupper i Libanon på begäran av den libanesiske presidenten. Åtgärden motiverades med den tilltagande infiltrationen av män och vapen från Förenade Arabrepublikens sida, och med behovet av hjälp till libanesiska regeringen för att stabilisera ett läge, som försvårats genom hot utifrån. Därtill kom revolten i Irak och oroligheterna i Jordan. Lodge framhöll vidare, att USA var berett att dra tillbaka sina styrkor så snart FN kunde överta ansvaret i Libanon. De amerikanska trupperna hade fått order att samarbeta med observatörerna. USA förutsatte alltså, att dessa skulle fortsätta sin verksamhet.

Libanons delegat Azkoul framförde liknande synpunkter som Lodge och hänvisade till FN-stadgans artikel 51 om den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. Han efterlyste effektivare åtgärder från FN:s sida, för att säkerställa Libanons självständighet. Under debatten i säkerhetsrådet erhöll generalsekreterare Hammarskjöld en andra rapport från observatörerna. De hade nu tillträdde till hela gränsområdet. Hammarskjöld yttrade också, att gruppen nu var i stånd att hindra infiltration och smuggling längs gränsen. Han tillkännagav observatörernas avsikt att icke ta kontakt med de amerikanska trupperna.¹³

Under debattens gång i rådet framkom USA, Sovjet och Sverige med var sitt resolutionsförslag.¹⁴

Det amerikanska förslaget gick i stora drag ut på att observatörsgruppen skulle utbyggas till en internationell polisstyrka, som kunde överta de amerikanska styrkornas roll i Libanon. Förslaget föll, genom att Sovjet röstade emot. Sverige lade ner sin röst.

Sovjets resolutionsförslag innehöll bl. a. en uppmaning till USA att omedelbart dra tillbaka sina trupper från Libanon. Detta förslag erhöll endast Sovjets röst. Sverige och Japan lade ner sina röster.

Den svenske delegaten Jarring framförde den 17 juli ett resolutionsförslag, vari det sades, att den amerikanska aktionen i Libanon hade förändrat villkoren för observatörerna. Utifrån detta föreslog Sverige, att observatörernas verksamhet tills vidare skulle inställas. Frågan borde emellertid stå kvar på rådets dagordning. Motiveringen för den svenska ståndpunkten var framhöll Jarring, att om en stat begärde en annan stats hjälp för att stabilisera det inre läget, var detta icke en fråga, som föll inom FN:s behörighet. Vidare påpekade han, att artikel 51 om kollektivt självförsvar icke kunde tillämpas, eftersom den förutsatte väpnat angrepp utifrån. Den svenska regeringen ansåg, att en sådan förutsättning icke förelåg.¹⁵

Det svenska resolutionsförslaget erhöll endast två röster, Sveriges och Sovjets.

Icke någon av säkerhetsrådets resolutioner ledde alltså till något beslut. Ett dödläge hade följaktligen uppstått. Ett försök att häva detta gjordes av Japan. Den 19 juli offentliggjorde den japanska delegationen ett resolu-

¹³ Kal. 1958, s. 477, 490, 516; Keesing 1958, s. 16318.

¹⁴ Kal. 1958, s. 477, 482; Keesing 1958, s. 16318 f.

¹⁵ Utrikesfrågor 1958, s. 61.

tionsförslag, som skulle bemyndiga generalsekreteraren att »träffa sådana anstalter i och för sådana åtgärder, förutom dem som förutsågs i resolutionen av den 11 juni, som han anser nödvändiga i ljuset av nuvarande omständigheter». Därigenom skulle ett tillbakadragande av de amerikanska trupperna möjliggöras. Det japanska resolutionsförslaget föll på att Sovjet lade in sitt veto. Alla övriga rådsmedlemmar, alltså även Sverige, röstade för.¹⁶ Sverige kunde ge sin röst åt det japanska förslaget, sedan en passus, som uppmanade observatörerna att fortsätta sin verksamhet, utslutits.¹⁷

Resultatet av säkerhetsrådets behandling av Libanonkrisen blev, att generalsekreteraren endast hade den av Sverige framlagda juniresolutionen att handla efter.

Den svenska regeringens syn på den libanesiska krisen efter den amerikanska interventionen blev föremål för uttalanden av utrikesminister Undén och partiledarna. Frågan debatterades även i riksdagen.

I ett radioanförande förklarade utrikesministern bl. a., att den amerikanska interventionen var att betrakta som ett politiskt företag, som USA på eget ansvar, och icke som en plikt enligt stadgan inlåtit sig på. FN borde vidare hålla sig utanför, eftersom det gällde en medlemsstats inre angelägenheter. Men Undén betonade, att den svenska ståndpunkten var provisorisk. När det fanns en praktisk möjlighet att ordna så att det militära företaget kunde avvecklas, skulle FN vara med. I ett radiotal några dagar senare kom utrikesministern in på det svenska stödet åt det japanska resolutionsförslaget. Han konstaterade, att sedan väl Japan utslutit den passus, som uppmanade observatörerna att fortsätta sin verksamhet, kunde Sverige acceptera den japanska kompromissen. Uppfattningen, att röstningen på det japanska resolutionsförslaget var en reträtt, ansåg han vara felaktig. »Vi har aldrig motsatt oss principen, att FN kan och bör ingripa på det sätt som ifrågasättes i den japanska resolutionen». Sverige hade gett uttryck åt den meningen, att observatörerna icke »med fördel» kunde arbeta med mindre än att trupperna dragits tillbaka, eller att det åtminstone fanns en plan för deras tillbakadragande. Undén ansåg, att det japanska resolutionsförslaget tillgodosåg dessa synpunkter.¹⁸

I riksdagen blev Libanonkrisen föremål för en livlig debatt. Av denna framgår, hur kontakterna regering — opposition sköts, och även vilken inställning de borgerliga partierna haft till Sveriges ståndpunktstaganden i säkerhetsrådet. Det framkommer, att instruktionerna till den svenska FN-delegationen avsändes utan hörande av utrikesnämnden. Däremot hade en partiledarkonferens hållits samma dag, som Jarring framförde de svenska synpunkterna i rådet.¹⁹

Av uttalanden i svensk press och framförallt i riksdagsdebatten framkom, att Ohlin, Hjalmarson och Hedlund stödde det svenska resolutionsförslaget.

¹⁶ Kal. 1958, s. 483; Yearbook of the United Nations 1958, s. 42.

¹⁷ Utrikesfrågor 1958, s. 64 ff.

¹⁸ Utrikesfrågor 1958, s. 64 ff. I ett tal i Ljungaren den 10 augusti återkommer Undén till dessa synpunkter. Se Utrikesfrågor 1958, s. 66.

¹⁹ Jarring höll ett tal i säkerhetsrådet dagen före det svenska resolutionsförslagets framläggande, där han framförde de svenska synpunkterna. Utrikesfrågor 1958, s. 59 f.

Man kan rent av säga, att det blev oppositionens linje, som följdes. Den svenska regeringen avsåg först att i säkerhetsrådet föreslå, att observatörerna skulle kallas hem från Libanon, i och med den amerikanska interventionen. Oppositionsledarna avrådde den emellertid från att så starkt markera den svenska hållningen. Vår inställning kom lika klart till uttryck genom ett förslag, att observatörernas verksamhet borde inställas. Erlander medgav också villigt att oppositionens synpunkter utgjorde en förbättring av det svenska resolutionsförslaget.²⁰

I riksdagsdebatten redogjorde folkpartiledaren Ohlin utförligt för kontakterna mellan regering och opposition i denna fråga. Han framhöll, att man var helt enig med regeringen om synen på den amerikanska interventionen. Han påpekade, att det fanns risk, att de amerikanska styrkorna skulle komma att överta gränsbevakningen. Man borde därför tills vidare inställa observatörsverksamheten i avvaktan på att läget klarnade.²¹

Så långt var såväl regering som opposition eniga. Enigheten varade emellertid icke länge. Den ovan nämnda partiledarkonferensen hölls onsdagen den 16 juli, och det svenska resolutionsförslaget framlades på torsdagskvällen den 17 juli. Mellan dessa tidpunkter ansåg herrarna Ohlin och Hjalmarson att läget klarnat. De menade, att de farhågor man först haft beträffande den amerikanska interventionen var överdrivna. Men speciellt betonade de, att regeringen från FN-kretsar genom generalsekreterare Hammarskjöld och även av ambassadör Jarring fått påtryckningar att icke lägga fram resolutionsförslaget. Ohlin och Hjalmarson frågade sig varför icke oppositionen efter dessa påtryckningar kallats till nya överläggningar med regeringsrepresentanter. Om sådana överläggningar kommit till stånd hade de yrkat på att resolutionen icke framlagts för säkerhetsrådet.²² Framläggandet, sade de, var ägnat att försvaga FN. Ohlin framhöll också, att Jarrings uttalande, att observatörerna skulle kunna återupptaga sin verksamhet om en plan för de amerikanska truppers bakdragande blev antagen, band den svenska uppfattningen för hårt vid frågan om USA-truppers närvaro i Libanon.²³

I centerpartiledaren Hedlund hade regeringen en försvarare av sitt handlingssätt. Enligt vad han visste, hade det icke från onsdag till torsdag från något parti framförts ändrad ståndpunkt eller hemställts om att frågan på nytt skulle till prövning. »Det är ett faktum, som man inte ruckar på med aldrig så svassiga fraser om att man snabbt ska ta hänsyn till skiftande förhållanden, eller med varningar för att stelt hävda ståndpunkter som är passerade . . .» Han menade också, att man var överens om att för tillfället dra tillbaka observatörerna, men att man också var överens om, att det kunde bli tal om att återinsätta dem.²⁴ Utrikesminister Undén redogjorde återigen för regeringens syn på Libanonkrisen. Kritiken mot grundandet av aktionen på stadgan var det som framkallade ett visst missnöje i andra

²⁰ FK 1958, 6: 13.

²¹ AK 1958, 6: 30 ff.

²² Ohlin framförde dessa synpunkter första gången på torsdagskvällen, vid ett möte mellan oppositionsrepresentanter.

²³ AK 1958, 6: 32 ff.

²⁴ AK 1958, 6: 39 ff.

länder, framhöll Undén. Utrikesministern bemötte också Ohlins och Hjalmarsons påståenden, att man från FN-håll sökt förmå Sverige att ej framlägga resolutionsförslaget. Han medgav, att han onsdag natt haft ett samtal med generalsekreterare Hammarskjöld. Denne ville ha 24 timmars uppskov med framläggandet av det svenska resolutionsförslaget. Detta beviljades. Generalsekreteraren menade tydligen, att den svenska hållningen kunde göra det svårare för FN att ordna nya kontingenter observatörer till Libanon. Undén ansåg, att detta var ett mycket speciellt motiv, vilket hade mycket litet att göra med de överväganden, som man hade att ta ställning till här hemma.²⁵

För att göra bilden av diskussionerna i riksdagen mera fullständiga skall också kommunisternas åsikter i korthet refereras. Kommunistledaren Hagberg angrep USA och Storbritannien för deras »angrepp» på de libanesiska och jordanska folken. »Förenta Staterna har erhållit välsignelse för våldshandlingarna i FN:s säkerhetsråd». Men mot de övriga medlemmarna stod Sverige och Sovjet.²⁶

Sammanfattningsvis kan man säga, att de borgerliga partiernas mjukare linje blev den, som dominerade Sveriges hållning i säkerhetsrådet. Folkpartiets och högerns representanter tog dock avstånd från resolutionens definitiva framläggande till följd av det negativa mottagande den väntades få från FN-håll. Det var därför med tillfredsställelse dessa partier hälsade svenska regeringens stöd åt det japanska resolutionsförslaget. Man ansåg, att vi därigenom hamnat, där vi borde vara, nämligen bland dem, som ville förstärka FN:s möjligheter att handskas med Mellersta Östern-krisen.²⁷

Man kan rent objektivt säga, att genom stödet åt det japanska resolutionsförslaget intog Sverige åter en positiv hållning till FN och dess möjligheter att lösa Libanonkrisen, utan att USA-trupperna omedelbart drogs tillbaka.

I detta sammanhang kan det dock vara på sin plats att nämna, att Sverige, Norge och Danmark den 28 juli fått en förfrågan, om dessa länder kunde ställa ytterligare personal till förfogande för observatörsverksamheten i Libanon. Positivt svar kom omgående från Norge och Danmark. För Sveriges del dröjde regeringen ända till den 18 augusti, innan ett jakande svar på generalsekreterarens begäran kom. I ett meddelande till pressen samma dag förklarade regeringen, att beslutet hade kunnat fattas, sedan läget klarnat beträffande de amerikanska truppernas bortdragande.²⁸ Rent formellt vidhöll alltså svenska regeringen sin ståndpunkt, tills det var klart att USA-trupperna skulle lämna Libanon.

Den svenska hållningen i säkerhetsrådet har, som tidigare framhållits, blivit föremål för analyser av såväl Eek som Nerman. Eek anser det tänkbart, att svenska regeringen bedömde situationen i Libanon som inledningen till en amerikansk intervention i Mellersta Östern. Detta skulle leda till uppenbara risker för ett allmänt krig. »Om ett sådant utrikespolitiskt be-

²⁵ AK 1958, 6: 41 ff., 6: 54.

²⁶ AK 1958, 6: 48 ff.

²⁷ AK 1958, 6: 33, 6: 36.

²⁸ Utrikesfrågor 1958, s. 72.

dömmande varit välgrundat, kunde ju Sverige haft viss anledning demonstrera i säkerhetsrådet, inte för att ange sin uppfattning om den rätta tolkningen av FN-stadgan utan för att markera sin neutrala ställning i en väpnad konflikt mellan stormakterna». Eek finner att det fanns skäl att se allvarligt på saken, bl. a. därför att motiveringen för den amerikanska aktionen var svag. Därtill kom ryska truppsammandragningar vid Irans och Turkiets gränser.²⁹ Att svenska regeringen såg allvarligt på läget i Mellersta Östern styrks av det omedelbara stöd den gav åt Chrusjtjovs förslag om ett toppmöte för lösande av Mellersta Östern-frågorna (nedan s. 322 f.).

Nerman finner det rimligare att betrakta det svenska resolutionsförslaget som en »förhastad idé», eftersom det motarbetade en av den svenska utrikespolitikens främsta målsättningar: »att försöka hindra uppkomsten av upphettade situationer med stormaktsgrupper inblandade».³⁰

Mot den åsikt som framförs av Nerman kan man framföra det argumentet, att man från svenska regeringens sida icke kunde ha stått främmande för möjligheten av en amerikansk intervention mot bakgrunden av uttalanden från såväl libanesiskt som amerikanskt regeringshåll under krisens initialskede, och mot bakgrunden av de omgrupperingar av sjöstridskrafterna, som USA företog i Medelhavsområdet. Den sats om den svenska utrikespolitiken i allmänhet, som Nerman framför, är säkerligen riktig. Den demonstreras t. ex. av det resolutionsförslag, som framfördes i säkerhetsrådet den 11 juni av Sverige. Detta förslag låg till grund för beslutet att sända observatörer till Libanon. Men när Sverige den 17 juli framförde sitt resolutionsförslag om inställandet av observatörsverksamheten var en stormakt redan inkopplad, varför den sats som Nerman åberopar icke längre har giltighet. Det svenska resolutionsförslaget av den 11 juni hade misslyckats i och med den amerikanska interventionen. Svenska regeringen tog konsekvenserna av detta och ville inställa observatörernas verksamhet. Man får kanske heller icke bortse från att svenska regeringen, som i denna fråga stöddes av de borgerliga partiledarna, verkligen hade FN-stadgan i åtanke vid framläggandet av resolutionsförslaget. Det är uppenbart att en alltför fri tolkning av FN-stadgan skulle kunna leda till, att stormakterna med åberopande av den, kunde intervensera i andra staters inre angelägenheter.

Man kan sammanfattningsvis säga, att det svenska uppträdet i säkerhetsrådet dikterades av hänsynen till: 1. Vår neutralitet. 2. FN-stadgan. 3. De svenska observatörerna i Libanon.

Pressdebatten: Det svenska uppträdet i säkerhetsrådet uppammade en livlig debatt i svensk press. Det har i den tidigare framställningen framkommit, att den svenska regeringen med stöd av de borgerliga partiernas ledare ansåg, att det amerikanska ingripandet i Libanon icke skedde i överensstämmelse med FN-stadgans artikel 51. Detta synesätt finner höger- och folkpartipressen formalistiskt och orealistiskt. Den betonar också, att USA hade full täckning för sina åtgärder genom att vädjan om bistånd

²⁹ H. Eek, »Sverige i FN:s säkerhetsråd 1957—1958. Världspolitikens dagsfrågor 1959, nr. 3, s. 23.

³⁰ Nerman a. a., s. 28.

kom från Libanons lagliga regering. Det svenska resolutionsförslaget fördöms av en så gott som enig borgerlig press (und. SkD). Det betraktas som ett misstag. Den häftigaste kritiken i denna fråga kommer från de liberala tidningarna DN och EK. Höger- och folkpartitidningarna, med undantag av SDS och ÖC, uppfattar det svenska resolutionsförslaget som ett förtäckt fördömande av den amerikanska interventionen. DN skriver: »Realiteten bakom den svenska utrikesledningens uppträdande kan därför inte gärna vara annat än en önskan att markera ett ogillande av det amerikanska ingripandet och på ett försiktigt sätt ansluta sig till det ryska fördömandet av detta ingripande».³¹

Ett annat huvudtema i höger- och folkpartipress är, att vi tillhör den västliga kulturkretsen, och därför bör stödja den i vår politik. Det framhålls också, att den good-will, som Sverige har i västern, tar skada, om vi uppträder sida vid sida med Sovjet.

Inom borgerlig press är meningarna delade om observatörernas vara eller icke vara i Libanon. Folkpartitidningarna DN, MB, UNT och EK anser, att observatörerna bör fortsätta sitt arbete trots USA-interventionen. Ett huvudargument för fortsatt observatörsverksamhet är, att därigenom stärks FN:s auktoritet och möjligheter att lösa konflikten, något som det svenska resolutionsförslaget icke kan sägas göra. Expr. representerar den andra ytterligheten genom krav på att observatörernas verksamhet skall inställas och observatörgruppen sändas hem. SvD, GHT och VLT intar en mera försiktig, avvaktande hållning.

Stödet åt det japanska resolutionsförslaget betecknas i borgerlig press som en helomvändning men en glädjande och försvarlig sådan.

Ett frapperande drag i höger- och folkpartipress är, att utrikesminister Undén får stå i skottgluggen för regeringens politik. Ett citat ur EK kan vara belysande. Där sägs att man bakom det svenska handlandet spårar »hr Undéns fyrkantiga formalism».³² I den borgerliga pressen har dock utrikesministern en försvarare i centerpartitidningen SkD.

Ett anmärkningsvärt drag beträffande den socialdemokratiska pressen är, att den på sina ledarsidor ägnar så lite utrymme åt det svenska uppträdandet i säkerhetsrådet. De tidningar som tar upp frågan håller med regeringen om, att den amerikanska interventionen icke överensstämmer med artikel 51 i FN-stadgan. Detta synesätt delas också av Ny Dag och den syndikalistiska tidskriften Arbetaren. De socialdemokratiska tidningarna betonar också samstämmigheten mellan de fyra demokratiska partierna i denna fråga. Vidare påpekas det, att det är oförenligt med en alliansfri politik att endast snegla västerut. Sverige måste stå obundet av maktblocken. Regeringspressen erkänner i princip, att Sverige i och med stödet åt det japanska resolutionsförslaget ändrade uppfattning — men gjorde det med bibehållen grundsyn på problemet. Kritik framförs dock även från socialdemokratisk press mot regeringens handlande. AB, ST och Arbetet fordrar ett bestämdare och klarare ståndpunktstagande från utrikesledningens sida.

³¹ DN, 18/7.

³² EK, 18/7.

Chrusjtjovs toppmötesförslag: I den tidigare framställningen har vi följt Libanonfrågans behandling fram t. o. m. misslyckandet i FN:s säkerhetsråd. Vilka möjligheter fanns det nu att inom FN:s ram fortsätta behandlingen av den? Ja, frågan kunde ju överföras till en extra session av generalförsamlingen. Men redan innan säkerhetsrådet avslutat sin ordinarie session, framkom Sovjets regeringschef Chrusjtjov med ett förslag om ett toppmöte för lösande av Mellersta Östern-frågorna. Chrusjtjovs budskap ställdes till president Eisenhower, president de Gaulle, premiärministrarna Macmillan och Nehru samt FN:s generalsekreterare Hammarskjöld. Enligt det ryska förslaget borde en konferens mellan de ovan nämnda personerna genast verkställas, i och för lösande av Mellersta Östern-frågorna. Budskapet innehöll också ett skarpt fördömande av de amerikanska och brittiska åtgärderna i Libanon respektive Jordan. Toppmötet föreslogs äga rum i Genève.³³

I den notväxling som följde kunde stormakterna emellertid icke komma överens. Meningarna var delade om lämpligt forum, lämplig plats och tid för en konferens på högsta nivå om Mellersta Östern-krisen. Vilka stater som skulle delta, kunde man heller icke enas om. När dessa procedurfrågor icke kunde lösas begärde Sovjet generalförsamlingens inkallande.³⁴ Men när detta skedde, hade mycket förändrats i Mellersta Östern. Läget där hade nu stabiliserat sig. Val av ny president hade ägt rum i Libanon. Det föll på överbefälhavaren general Fuad Chehab, en man som även kunde accepteras av USA. Vidare godkände västmakterna den nya regimen i Irak.³⁵

Två dagar före generalförsamlingens första sammanträde förklarade Eisenhower, att USA ämnade dra tillbaka sina trupper så snart Libanons lagliga regering krävde det.

Vid generalförsamlingens extrasession antogs och godkändes enhälligt en deklARATION, vari arabstaterna bekräftade sitt fasthållande vid principerna om ömsesidig respekt för varandras territoriella integritet; nonaggression och icke inblandning i varandras inre angelägenheter.³⁶

Det återstår bara nu att tillägga, att när den nye libanesiske presidenten Chehab den 23 september tillträdde sin post, begärde han, att de utländska trupperna skulle lämna landet. Innan månadskiftet september—oktober hade alla amerikanska trupper lämnat Libanon.³⁷

Den svenska hållningen till Chrusjtjovs toppmötesförslag: Redan samma dag, som det ryska förslaget offentliggjordes, uttalade statsminister Erlander i en intervju att uppslaget, i det allvarliga läge världen befann sig i, icke borde avvisas. Värdefullt var också, att kontakten med FN upprätthölls genom generalsekreterare Hammarskjölds deltagande.³⁸

Den offentliga svenska inställningen till en toppkonferens kom klart till uttryck den 22 juli. I en not adresserad till västmakterna Frankrike, Stor-

³³ Keesing 1958, s. 16341 ff.

³⁴ Keesing 1958, s. 16346.

³⁵ Keesing 1958, s. 16439, s. 16324.

³⁶ Keesing 1958, s. 16367.

³⁷ Kal. 1958, s. 698, 699.

³⁸ Kal. 1958, s. 550.

britannien och USA, uttryckte regeringen sina farhågor för världsläget och de risker en öppen konflikt i Mellersta Östern skulle ha. »Särskilt skulle detta bli fallet om de militära åtgärder, som redan företagits i Libanon och Jordanien, följdes av ytterligare företag av liknande art». I noten framhölls också önskvärdheten av, att icke bara inom FN söka få en lösning till stånd. Snabba överläggningar mellan de stater, som bär ansvaret för freden var önskvärda. »En konferens mellan dessa makter bör enligt svenska regeringens åsikt syfta till att lägga grunden för en lösning inom FN:s ram». Kopior av noten sändes till de indiska och ryska regeringarna. Generalsekreterare Hammarskjöld underrättades om dess innehåll.³⁹

Hur ställde sig nu de borgerliga partierna till regeringsnoten? I ett uttalande för Dagens Nyheter redogjorde de tre borgerliga partiledarna för sina åsikter. Folkpartiledaren Ohlin framhöll, att vi icke borde söka öva påtryckningar på västmakterna att acceptera ett ryskt förslag. Vi visste ju icke ens om västmakterna hade ett bättre utformat förslag att komma med. Sverige borde icke försätta sig i den situationen, att man ute i världen fick intryck av att regeringen intog en östmaktvänlig hållning. Ett allvarligt misstag hade begåtts ur handläggningssynpunkt.

Högerledaren Hjalmarson sade, att själva demarchen till västmakterna icke gjorde någon skada. Men tillade han: »Om metoderna att adressera försändelser till somliga länder och skicka kopior till andra är fullständigt obegripligt — så vitt inte avsikterna är att rikta udden mot västmakterna». Den svenska regeringen hade givit uttryck för en neutralistisk aktivism, som kunde leda till för oss ogynnsamma tolkningar. Vi hade inget behov av att höja »ett neutralismens pekfinger». Herr Hedlund, centerpartiet, ansåg, att ett land som Sverige bör hålla sig avvaktande i storpolitiska sammanhang. Han menade emellertid, att det i denna fråga förelåg skäl för ett avsteg från denna princip, genom att Danmark och Norge gjort motsvarande framstöt inom atlantpaktens råd. Att demarchen till västmakterna hade varit till någon skada, hade herr Hedlund svårt att tänka sig.⁴⁰

Partiernas ställningstaganden i denna fråga avspeglas icke bara i tidningsuttalanden, utan även i radio- och riksdagsdebatter. I en debatt i radio den 24 juli försvarade statsminister Erlander sålunda den svenska regeringens hållning. Han betonade, att man i säkerhetsrådet såg ut att ha kommit till ett dödläge, och att motsättningarna snarare ökade än minskade. Svenska regeringen ansåg därför, att det var ett klokt förslag att sammankalla ett toppmöte. Statsministern underströk också att enighet rådde mellan Sverige, Norge och Danmark. De senare valde emellertid att framföra sina åsikter i Atlantpaktens råd. Herrar Ohlin, Hjalmarson och Hedlund upprepade i stort den argumentering, som tidigare refererats här. Herr Ohlin tillade dock, att regeringens sätt att ge uttryck för vårt folks självklara önskan om, att allt gjordes för att trygga freden hade fått ett drag av beskäftighet och ensidighet, som måste beklagas. Sveriges möjligheter att verka för fred och avspänning hade därigenom minskat. Herr Hedlund

³⁹ Utrikesfrågor 1958, s. 57, 68.

⁴⁰ DN, 23/7.

ansåg dessutom, att man borde undvika att ställa till med inre politiskt gräl om detaljer. Det var bättre att ta fasta på det som förenar.⁴¹

Av riksdagsdebatten framgår, att de borgerliga partiernas representanter i utrikesutskottet i stort var eniga med regeringen om synpunkterna på ett toppmöte. Högern och folkpartiet förordade emellertid, att de svenska synpunkterna skulle framföras i ett offentligt tal av utrikes- eller statsministern och icke i form av noter till västmakterna. Centerpartiet ansåg, att det varit motiverat att alla parter på samma sätt fått del av den svenska noten.⁴² I riksdagsdebatten fick kommunisterna tillfälle att offentligt ta ställning till regeringens hållning. Herr Hagberg hälsade svenska regeringens åtgärder i samband med toppkonferenser med glädje. Han var övertygad om, att Sverige genom sina åtgärder hade vunnit större förståelse och aktning.⁴³

Pressen och det planerade toppmötet. Statsminister Erlanders snabba stöd åt Chrusjtjovs toppmötesförslag och regeringsnoten till de tre västmakterna USA, Frankrike och Storbritannien väckte en storm av protester från i huvudsak borgerlig press. Höger- och folkpartitidningarna är eniga om, att noten genom sin ensidighet var onödig och olämplig. Resultatet av den svenska regeringsaktionen kan enligt dessa tidningar icke bli annat än att västmakterna uppfattar den som ett ståndpunktstagande för Sovjets politik. Därigenom skadas Sveriges relationer med västmakterna. Sverige borde ha intagit en mera avvaktande hållning, menar man. Vidare borde FN ha skjutits i förgrunden i den svenska demarchen. Om utrikesminister Undén fått mottaga den häftigaste kritiken, när det gäller Sveriges uppträdande i säkerhetsrådet, så är det nu i stället statsminister Erlander, som får bära ansvaret för noten till västmakterna.

SkD intar precis som centerpartiledaren Hedlund en medlande hållning. Detta gäller också den syndikalistiska tidskriften *Arbetaren*.

När det gäller noten till västmakterna, tar den socialdemokratiska pressen i stort sett regeringens parti. Den frågar sig var neutraliteten blir av, om Sverige icke för en självständig utrikespolitik gentemot västmakterna. Från socialdemokratisk press betonas också, att världsläget var så kritiskt, att en opinionsyttring var befogad. *Arb. bl.* skriver: »Skulle det verkligen även principiellt vara så ur vägen, så beskäftigt och oklokt att vårt lands regering ger sin röst åt vad den tycker i en så central storpolitisk fråga?»⁴⁴ I regeringspressen är det endast ST, som tvivlar på värdet av den svenska demarchen. ST framhåller: »Vem tvivlar på att vi är bekymrade för världsläget och tycker att stormakterna bör komma överens vid förhandlingsbordet?»⁴⁵ Detta anser tidningen självklart.

Det kommunistiska huvudorganet *Ny Dag* stöder helt regeringsaktionen.

Den intensiva debatten om Sveriges agerande på den världspolitiska skådebanan i anslutning till Libanonkrisen ebbade sakta ut efter utrikesdebatten i riksdagen. Man kan säga att denna utrikesdebatt mynnade ut i ett manifesterande av den neutrala utrikespolitiska linje, som alla demokratiska

⁴¹ DN, 25/7.

⁴² AK 1958, 6: 33, 6: 41.

⁴³ AK 1958, 6: 49.

⁴⁴ *Arb.bl.* 25/7.

⁴⁵ ST, 30/7.

partier är ense om. Denna enighet om de stora linjerna i svensk utrikespolitik framhålls också efter utrikesdebatten i såväl socialdemokratisk som borgerlig press. Ny Dag och VF höjer dock ett varnande finger om den svenska enigheten i utrikespolitiken. NorrT och EK framhåller också att utrikesdebatten visar, att absolut enighet icke råder om detaljerna.

Efter riksdagsdebatten behandlas Libanonkrisen endast sporadiskt i svensk press. Här skall endast påpekas, att utrikesminister Undén i tidsskriften Tiden tar upp den amerikanska Libanoninterventionen till analys.⁴⁶

Slutord: Helt naturligt kan man icke bara av denna episod dra några generella slutsatser om svensk utrikespolitik eller om det svenska uppträdandet i allmänhet i FN. Den svenska utrikespolitiska målsättningen efter kriget har varit att föra en alliansfri politik. Sverige har också aktivt strävat efter att förebygga uppkomsten av konflikter med stormaktsgrupper inblandade. Det är utifrån detta synsätt man får bedöma det svenska resolutionsförslaget av den 11 juni, vilket möjliggjorde sändandet av observatörer till Libanon. Det svenska försöket att lösa Libanonfrågan utan inblandning från USA:s sida misslyckades emellertid. Sverige tog konsekvenserna av misslyckandet och begärde, att observatörernas verksamhet tills vidare skulle inställas. Den svenska regeringen betraktade läget i och med USA-interventionen mycket allvarligt. Tecken fanns som tydde på att den var inledningen till en kris i hela Mellersta Östern. Sovjet skulle då säkerligen icke hålla sig passivt. Sverige ville genom sitt resolutionsförslag om inställandet av observatörernas verksamhet markera sin neutrala ställning i en eventuell storkonflikt. Man får heller icke utesluta möjligheten, att svenska regeringen verkligen hade FN-stadgan och dess framtida tillämpning i åtanke. Att USA-aktionen icke överensstämde med artikel 51 betonas under hela denna debatt, som fördes i Sverige av såväl regerings- som oppositionsrepresentanter.

Den svenska regeringen ändrade i princip sin hållning till observatörernas ställning i och med stödet åt det japanska resolutionsförslaget. Formellt vidhöll dock Sverige sin inställning fram till den 18 augusti, när regeringen, efter hemställan från generalsekreterare Hammarskjöld, beslöt att sända ytterligare observatörer till Libanon.

Den officiella svenska synen på USA-interventionen och det svenska uppträdandet i FN:s säkerhetsråd stöddes av såväl centern, högern som folkpartiet. Man kan rent av säga, att det blev de borgerliga partiernas linje, som blev den tongivande, när det gäller innehållet i det svenska resolutionsförslaget av den 17 juli. Högern och folkpartiet tog dock avstånd från det svenska resolutionsförslagets definitiva framläggande, sedan det stod klart, att man från FN-håll arbetade för en utvidgning av observatörsgruppen i Libanon. Men dessa partier behöll dock sin inställning till den amerikanskaaktionen. Även när det gäller Chrusjtjovs toppmötesförslag var de demokratiska partierna överens om nödvändigheten av ett toppmöte till följd av det farofyllda läge världen befann sig i. De borgerliga partierna tog dock avstånd från regeringens sätt att i en not enbart till västmakterna ge uttryck för sin mening. Det kunde uppfattas som ett ståndpunktstagande för Sovjet

⁴⁶ Se Tiden, nr. 7, 1958, s. 391—395.

med udden riktad *mot* västmakterna. Det är regeringens *sätt* att handlägga det svenska initiativet man vänder sig mot. Den debatt som fördes i Sverige under Libanonkrisen tyder alltså på att de fyra demokratiska partierna i stort är eniga om huvudlinjerna i svensk utrikespolitik. Men vid detaljutförandet kan meningarna gå isär. Detta kanske icke är så konstigt, eftersom fullständig enighet väl aldrig kan uppnås i ett land med fri kritik.

Hur var nu förhållandet inom pressen? Som framgått av det föregående betonas från såväl regeringshåll som från oppositionen, att trots att USA-aktionen i Libanon icke överensstämde med FN-stadgan, var den folkrättsligt väl underbyggd. Inom pressen är dock tongångarna något annorlunda. De socialdemokratiska tidningarna ST, AB och Folket fördömer i mycket häftiga ordalag det amerikanska ingripandet. Den övriga pressen ställer sig försiktigt avvaktande till det inträffade. De mest positiva tidningarna är DN, GHT och Expressen. SkD finner också, att USA handlade i full överensstämmelse med FN-stadgan. Mellan de här upptagna ytterlighetsgrupperna — ST, AB och Folket å ena sidan och DN, GHT och Expressen å den andra — finns många schatteringar. I synen på det amerikanska ingripandet kan man alltså se, att motsättningarna i pressen är större än mellan riksdagspartierna. Detta avspeglas icke bara i denna fråga utan även, när det gäller framläggandet av det svenska resolutionsförslaget om inställandet av observatörernas verksamhet till följd av USA-interventionen. I denna fråga stöds regeringen av en så gott som enig socialdemokratisk press. I den borgerliga pressen deklarerar DN, MB, UNT och EK, att de tar avstånd från det svenska resolutionsförslaget. De anser, att många skäl talar för, att FN-observatörerna kan arbeta trots närvaro av USA-soldater. Även den övriga borgerliga pressen, med undantag av Expressen, ställer sig kritisk till den svenska synen på observatörernas ställning efter interventionen. De ovan givna exemplen tyder på att motsättningarna är större i pressen än mellan riksdagspartierna. Detta kan ha sin orsak i det intima samarbete, som etableras mellan partierna i utrikesfrågorna i såväl utrikesutskott, utrikesnämnd som genom partiledarkonferenser.

I denna debatt finns också tecken, som tyder på meningsskiljaktigheter mellan partipress å ena sidan och respektive riksdagsgrupp å den andra. Detta framträder tydligast mellan folkpartipressen och dess riksdagsgrupp. Som tidigare framhållits stöder folkpartiet regeringen i dess syn på den amerikanska interventionen och observatörernas ställning i Libanon, även om det tar avstånd från att synpunkterna framförs i en formell resolution. I dessa frågor står folkpartipressen splittrad. DN tar som tidigare framgått klart avstånd från den svenska synen på observatörernas ställning i Libanon. DN stöds av MB, EK och UNT. Enligt dessa tidningar kan observatörerna mycket väl arbeta efter den amerikanska interventionen. Som representant för en mera moderat syn på den svenska utrikespolitiken under denna tid kan GHT och VLT nämnas. Inom den folkpartistiska pressen intar Expressen en särställning. Den är inne på de tankegångar regeringen först pläderade för, nämligen ett tillbakadragande av observatörerna. Expressen går så långt i denna debatt, att den fordrar, att Sverige borde ha gått med i Atlantpakten.

Det är uppenbart, att det finns meningsskiljaktigheter mellan folkpartiets

riksdagsgrupp och dess press. Det är svårare att ge konkreta exempel på liknande motsättningar mellan högern och dess press, men de finns dock där. Rent allmänt kan man säga, att såväl folkparti- som högerpress finner den officiella svenska synen på USA-aktionen och på observatörernas ställning formalistisk.

Är det nu enbart inom folkparti- och högerpress man kan urskilja meningsskiljaktigheter med respektive riksdagsgrupper? När det gäller centerpartitidningen SkD och kommunisttidningen Ny Dag följer de helt sina respektive riksdagsgrupper. Även i den socialdemokratiska pressen är man i de flesta fall överens med regeringen i dess handlande. LO-tidningen AB fordrar dock, att Sverige borde ha följt en kärvare linje under denna kris och klarare och mera energiskt tagit avstånd från USA:s »oprovocerade militära åtgärder.» Även Arbetet och ST är inne på att regeringen borde ha klargjort sin inställning bättre. ST finner det också motiverat, att regeringen skulle ha intagit en mera avvaktande hållning till följd av Hammar-skjöld's strävan att stärka observatörernas ställning. ST, AB och Folket har också, som redan framkommit, en betydligt kärvare syn på den amerikanska interventionen än regeringen.

Nils Häggström

Ingen brittisk ombudsman. »Justice», dvs. den brittiska avdelningen av den internationella juristkommissionen, publicerade 1961 ett förslag om inrättande av ett slags motsvarighet i England till den skandinaviska ombudsmannainstitutionen. Förebilden var i första hand det danska folketingets ombudsman, men även den svenska JO-institutionen hade studerats av förslaget författare. Detta är känt under namnet *The Whyatt Report*.¹ Förslagets riktpunkt är kravet på att bättre tillgodose den brittiska allmänhetens rättssäkerhet. Detta skulle ske genom att vidgade möjligheter öppnades att överklaga både »diskretionära» beslut och »dåliga» beslut, »maladministration».² Förslagets förra del syftade till att bygga ut den administrativa besvärdomstolsorganisationen (*Administrative Tribunals*). Förslagets senare del utmynnade i yrkande på inrättande av en särskild befattning liknande ombudsmannaämbetena. Den del av förslaget som åsyftade att vidga besvärsrätten har icke mött några allvarliga invändningar. Den senare delen av förslaget har däremot avvisats.

Enligt förslaget skulle en permanent institution, förslagsvis kallad »The

¹ »*The Citizen and the Administration. The redress of grievances. A report by Justice*». London 1961. Director of research: Sir John Whyatt (förutv. Chief Justice i Singapore), ordf. Norman S. Marsh (Director, British Institute of International and Comparative Law). Övriga medlemmar av utredningen: Sir Sydney Caine (Director, London School of Economics and Political Science) och prof. H. W. R. Wade, Oxford.

² »There is one characteristic which is common to all complaints of maladministration. They are accusatory in the sense that the individual is accusing a Department of committing some fault in the exercise of its administrative powers». *Whyatt Report*, s. 35 (§ 74).

Office of the Parliamentary Commissioner», inrättas. The Commissioner skulle ha samma status som parlamentets speciella finanskontrollorgan, the Comptroller and Auditor-General. The Parliamentary Commissioner skulle mottaga och undersöka klagomål beträffande sådan »maladministration» som regeringsdepartementen gjort sig skyldiga till. Till en början skulle the Commissioner mottaga klagomål endast från medlemmar av parlamentets båda hus. Vid en senare tidpunkt, när the Commissioners jurisdiktion blivit erkänd och accepterad, borde det dock övervägas att utvidga hans befogenheter, så att han skulle kunna mottaga klagomål också direkt från allmänheten. Enligt förslaget borde the Parliamentary Commissioner's självständiga aktionsrätt inskränkas också därigenom att han måste underrätta vederbörande minister varje gång han ämnade påbörja en undersökning. Ministern skulle då ha rätt att förbjuda att undersökningen ägde rum. Om en undersökning kom till stånd, skulle the Parliamentary Commissioner ha tillgång till departementens handlingar. Till dessa skulle dock icke räknas interna anteckningar (»departmental files» men icke »internal minutes» skulle vara tillgängliga för the Commissioner.) The Parliamentary Commissioner's undersökningar skulle verkställas på ett så informellt sätt som möjligt. Därigenom skulle minsta möjliga inblandning i departementens löpande arbete äga rum. När en undersökning verkställts, skulle the Parliamentary Commissioner meddela den som klagat genom dennes parlamentsledamot (han har ju mottagit klagomålet genom parlamentsledamoten) och dessutom skulle the Parliamentary Commissioner, om han så önskade, få ta direkt kontakt med den klagande (»give the complainant a personal interview»). The Parliamentary Commissioner skulle vara en parlaments tjänsteman och varje år avge en rapport till parlamentet beträffande viktigare frågor, som han hade undersökt. Dessutom skulle han avge särskilda rapporter beträffande frågor av speciellt intresse, då så ansågs lämpligt. Särskilt i ett hänseende skulle som förebild tjäna de rapporter som the Comptroller and Auditor-General avger till parlamentet: all kritik skulle vara riktad emot ifrågakvarande departement; ingen ämbetsman skulle nämnas vid namn.

Whyatt-kommitténs rapport väckte livlig debatt i England. Denna återspeglade även intresse för de ombudsmannainstitutioner som redan inrättats i andra länder. Den hittillsvarande officiella reaktionen har dock varit negativ. Inte ens i den ytterst försiktiga form som Whyatt-rapportens förslag framfört tanken på en brittisk ombudsmannainstitution, har denna ansetts vara förenlig med den engelska författningens principer. Den juristgrupp ur »Justice» som står bakom Whyatt-rapporten har i ett 1962 publicerat memorandum tagit upp de viktigaste av de invändningar mot deras förslag som hittills framkommit i debatten.³ I det följande skall en redogörelse lämnas för Justice-gruppens bemötande av kritiken.

Den första huvudinvändningen har varit att inrättandet av en befattning som Parliamentary Commissioner skulle strida mot den grundläggande brittiska författningsdoktrinen om ministeriell ansvarighet. Denna invändning är, säger Whyatt-gruppen, uppenbarligen det huvudargument som motstån-

³ »Justice, Memorandum on the Whyatt Report» (stencil). 1962.

darna till den föreslagna Parliamentary Commissioner använder sig av. De åberopar därmed »en urholkad konstitutionell doktrin» med stark emotionell attraktionskraft, som inte längre är relevant. The Parliamentary Commissioner kan jämföras med the Comptroller and Auditor-General. Ingen har gjort gällande att den senares funktioner är oförenliga med den ministeriella ansvarigheten. The Comptroller and Auditor-General har ett långt större nätverk av representanter i departementen än the Commissioners någonsin skulle få. Dessa representanters uppgift är att skaffa fram faktiska informationer som parlamentet kan utnyttja. The Parliamentary Commissioners uppgifter skulle väsentligen bli av samma karaktär. Den enda skillnaden skulle vara att dennes funktioner skulle utsträckas till att avse också »administrative standards» i allmänhet och inte enbart gälla utgifter.

I detta sammanhang åberopar Justice-gruppen särskilt det kända Crichel Down-fallet från 1954. Omständigheterna kring detta fall var i huvudsak följande: År 1937 hade flygministeriet inköpt ett område i Crichel Down, i Dorset, för att utnyttjas som skjutfält. År 1949 ansåg sig ministeriet inte längre behöva landområdet. Detta överfördes då till jordbruksministeriet och av detta till the Agricultural Land Commission. De ursprungliga ägarna försökte vid skilda tillfällen återköpa eller arrendera området, men ministeriet beslöt att driva det som en separat jordbruksenhet. Detta medförde väsentliga utgifter, som inte motsvarades av någon avkastning från området. Av den anledningen såldes området till the Commissioners of Crown Lands. Dessa utarrenderade det till en arrendator, som inte hade någon tidigare förbindelse med jordbruksegendomen. I oktober 1953 lät den dåvarande jordbruksministern Sir Thomas Dugdale efter en intensiv offentlig debatt verkställa en undersökning beträffande de transaktioner som hade ägt rum.

Undersökningsrapporten publicerades i juni 1954 och visade sig vara ett ytterst komprometterande dokument. En rad ämbetsmän hade betett sig felaktigt eller oförnuftigt. De hade visat en anmärkningsvärd fientlighet mot arvtagaren till en av de tidigare ägarna, och deras inställning sades ha berott enbart på en känsla av irritation över att en enskild medborgare hade djärvheten att ifrågasätta ämbetsmäns beslut. De hade avsiktligt fört ministern bakom ljuset beträffande de finansiella utsikter som transaktionerna hade. Jordbruksministern solidariserade sig i stort sett med sina ämbetsmän, som enligt vad han gjorde gällande inte hade gjort sig skyldiga till korruption. Efter en stormig debatt i underhuset meddelade han emellertid att han ingivit sin avskedsansökan.

Justice-gruppen framhåller att den undersökning som ledde till avslöjandet av missförhållandena kring jordegendomarna i Crichel Down icke var oförenlig med principen om ministeriell ansvarighet. I själva verket utgjorde den ett extremt exempel på hur denna doktrin fungerar. Jordbruksministerns avgång på grund av administrativa felsteg, som begåtts av skilda ämbetsmän och för vilka han inte personligen på något sätt kunde klandras, var en tillämpning av denna princip. Syftet med den föreslagna Parliamentary Commissioner skulle vara att inrätta en permanent kontrollapparat för att undersöka klagomål mot förvaltningen på ett diskret och informellt

sätt. Detta skulle kontrastera mot den formalitet och den publicitet, som omgärdar sådana ad hoc-undersökningar som den nämnda Crichel Down-utredningen. Den ministeriella ansvarigheten skulle enligt båda procedurerna i grund och botten vara av samma slag.

Justice-gruppen understryker att enligt dess mening the Parliamentary Commissioner i själva verket skulle bidra till att göra den ministeriella ansvarighetsprincipen mera effektiv. The Commissioner skulle »genomtränga den ridå» som ministrarna sänker mellan parlamentsmedlemmarna och regeringsdepartementen. Han skulle hålla parlamentet underrättat om sådan förvaltningspraxis som var klandervärd. Ministrarna skulle kallas till ansvar i parlamentet på vanligt sätt. Vidare skulle the Parliamentary Commissioner inte befatta sig med »policy», och det framhålls särskilt att Justice-gruppens ursprungliga förslag innebar att en minister skulle ha möjlighet att förbjuda undersökningar, om han själv önskade ta det fulla ansvaret för kritiserade förhållanden.

Justice-gruppen betonar skillnaden mellan verkställande av en medveten politik, för vilken ministrarna ensamma måste vara ansvariga, och administrativa felgrepp, som inte beror på departementets allmänna politik och för vilka ministrarna har en i realiteten villkorlig eller begränsad ansvarighet. I det senare fallet är ministern ansvarig så till vida att han måste medge att någonting har fungerat otillfredsställande i hans departement, men han har ingen skyldighet att själv ta på sig ansvaret för någon speciell handling som är klandervärd eller som han själv ogillar. Detta förhållande hade utretts av inrikesministern (Maxwell Fyfe) under parlamentsdebatten om Crichel Down. The Parliamentary Commissioner skulle befatta sig med »maladministration», d. v. s. just med den grupp av handlingar på vilka doktrinen om den ministeriella ansvarigheten icke tillämpas med full styrka. Den enda möjligheten till att konflikt skulle kunna uppstå vore, om the Commissioner kritiserade något som ministern önskade försvara. I sådant fall skulle emellertid ministern kunna försvara sin uppfattning på sedvanligt sätt i parlamentet. Av den anledningen kunde det inte göras gällande att ministrarnas ansvarighet för vad som skedde i hans departement skulle minskas, om en parlamentarisk ämbetsman undersökte framställda klagomål. Ansvarigheten skulle förbli densamma som tidigare, varken större eller mindre.

Justice-gruppen är påtagligt från mot dem som fört fram argumentet att the Parliamentary Commissioner skulle minska den ministeriella ansvarigheten. De har svårt att förstå vad som »rör sig i deras hjärnor». Om de anser att ministrarna måste ha *exklusiv* ansvarighet för felgrepp i sina resp. departement, är svaret att doktrinen hittills aldrig har krävt detta. För att understryka att så är fallet åberopas särskilt the Comptroller and Auditor-General och Crichel Down-affären. I det senare fallet lastades ministern mindre för de misstag som begåtts av olika ämbetsmän än för sitt försvar av dessa.

Den andra huvudinvändningen har varit att inrättandet av en Parliamentary Commissioner skulle minska parlamentsmedlemmarnas rättigheter och funktioner ifråga om att ta upp klagomål på sina väljares vägnar. Justice-

gruppen har en rakt motsatt uppfattning. Den anser att en Parliamentary Commissioner med de uppgifter som den föreslagit skulle stärka parlamentsmedlemmarnas rättigheter och funktionsduglighet som bevakare av sina väljares intressen. Parlamentsmedlemmarna skulle fortfarande mottaga och behandla klagomål, och de skulle precis som hittills klara av de flesta genom direkt kontakt med vederbörande minister. Men, framhåller Whyatt-gruppen, det finns en restgrupp av delvis viktiga klagomål, ifråga om vilka medlemmen och hans klagande väljare inte är övertygade om att rättvisa har skipats. Ibland kan det vara generande för en medlem att angripa en minister eller att försöka driva saken till sin spets. Ibland blir en fråga, som borde kunnat diskuteras sakligt, ett politiskt tvisteämne, i vilket regeringen inte kan ge vika. Möjligheten att hänskjuta sådana fall till the Parliamentary Commissioner skulle vara ett extra vapen i händerna på parlamentsmedlemmarna. Därmed kunde garantier vinnas att frågan behandlats riktigt och på ett för den klagande tillfredsställande sätt. Det framhålls vidare att spörsmål och ajourneringsdebatter i parlamentet kan ta upp endast ett litet antal fall. Dessa båda hävdvunna former för parlamentarisk kontroll är effektivast beträffande frågor, som har politisk karaktär. Ett av huvudargumenten för inrättande av en Parliamentary Commissioner är att denne skulle vara i stånd att ta upp den flod av klagomål, som under de parlamentariska procedurreglerna inte kan få en lämplig behandling. Därigenom skulle det nuvarande systemet stärkas på dess svaga punkt. Det framhålls i detta sammanhang även att the Parliamentary Commissioner ju skulle vara en parlamentets ämbetsman och ansvarig endast för parlamentet.

Den tredje invändningen är att en Parliamentary Commissioner möjligen kan vara lämplig för ett litet land (som Danmark, den danska förebilden snarare än den svenska har stått i centrum för det brittiska intresset), men han skulle dränkas i klagomål i ett land av Storbritanniens storlek.

Mot denna anmärkning framhålls att enligt förslaget alla klagomål under en första försöksperiod skulle framföras endast genom parlamentsmedlemmar. Det anses svårt att göra en uppskattning av det antal klagomål som skulle komma att kräva mera allvarlig uppmärksamhet. Enligt Justice-gruppens mening skulle the Parliamentary Commissioner under den inledande försöksperioden icke behöva ha en stor stab av medarbetare till sitt förfogande.

Den fjärde invändningen är att det verkliga värdet av en Parliamentary Commissioner eller en ombudsman från den stora allmänhetens synpunkt är möjligheten att ta direkt kontakt med denne. Detta är uppenbarligen en anmärkning av annan karaktär än den föregående. Genom de arrangemang som Justice-gruppen föreslagit i syfte att till en början undvika alltför många klagomål har deras förslag kommit att lida av en svaghet i detta speciella hänseende. Justice-gruppen medger själv att den direkta kontakten skulle vara det idealiska arrangemanget. Den understryker att det är detta, som har tillvunnit ombudsmannainstitutionen allmänhetens förtroende i de skandinaviska länderna. Justice-gruppen själv önskar ju efter en över-

gångsperiod få till stånd samma ordning i Storbritannien. Men också under denna övergångsperiod tillgodoses de synpunkter som ligger i denna speciella variant av kritiken mot Whyatt-rapporten »i viss mån» av förslaget att the Parliamentary Commissioner eller någon av hans medhjälpare skulle ha möjlighet till personlig kontakt med en klagande.

Den femte invändningen gör gällande att det vore en långt bättre lösning av problemet, om alla allvarliga klagomål mot förvaltningen kunde tas upp av domstolarna. Justice-gruppen har en viss förståelse för denna invändning. Den framhåller att det förvisso är önskvärt att domstolarnas kontroll över »excess and abuse of power» vidgas och fulländas liksom att domstolarnas kontroll i rättsfrågor bevaras, men framhåller, att domstolarna inte tycker om att uttala sig beträffande administrativa handlingars värde och beträffande frågor, som gäller »administrativ teknik». En formell domstolsprocess är en felaktig metod att behandla flertalet klagomål. Denna metod kan också kritiseras därför att den är för dyrbar. Dessutom måste man ta hänsyn till att en minister gärna gör gällande »crown privilege», när en undersökning av detta slag berör ett regeringsdepartement, och vägrar att avslöja innehållet i berörda dokument. Domstolarna har ändå en viktig roll att spela, men de kan icke utföra informella undersökningar på det sätt som en Commissioner. Den grundläggande synpunkten är att domstolarna endast behandlar »points of law». De skulle exempelvis, framhåller Justice-gruppen, inte ha yttrat sig i Crichel Down-frågan, om denna hade anhängiggjorts på rättslig väg.

Justice-gruppen utesluter inte möjligheten att genom lagstiftning ge domstolarna en vidgad kompetens, så att dessa skulle kunna taga upp förvaltningsbesvär i frågor beträffande vilka någon misstanke om lagbrott icke föreligger. Om domstolarnas kompetens utvidgades på detta sätt, skulle dessa emellertid få en helt ny funktion. När de utövade denna rent administrativa funktion, skulle de icke vara ansvariga inför parlamentet, eftersom det strider emot uppfattningen om domstolarnas konstitutionella ställning att göra någon del av deras verksamhetsområde till föremål för parlamentariskt ansvarighetsutkrävande. Vidare, framhålls det, vill de klagande oftast inte processa eller begära skadestånd eller »win victories». De vill endast ha en rättvis och opartisk bedömning av sina klagomål. De vill känna att deras synpunkt har övervägts ordentligt, och de vill ha en förklaring beträffande de åtgärder som de beklagar sig över.

Den sjätte och sista invändning som Justice-gruppen tar upp gör gällande att ämbetsmän icke kommer att vara i stånd att arbeta på ett riktigt sätt, om de alltid har hotet av en undersökning utifrån hängande över sig. De skulle bli rädda för att fatta beslut. Mot denna invändning anfördes att samma kritik framfördes av ämbetsmän i Danmark, då införandet av en parlamentarisk ombudsman diskuterades. Det framhölls att farhågorna där icke visat sig berättigade. Justice-gruppen framhåller att de danska ämbetsmännen har kommit att betrakta ombudsmannen som ett värdefullt och opartiskt försvar också emot oberättigade attacker, som enskilda ämbetsmän inte själva kan bemöta. Ombudsmannen har skapat ett bättre förtroendeförhåll-

lande mellan förvaltningen och den stora allmänheten. Det framhålls vidare att ombudsmannen inte bara är allmänhetens vakthund och en försvarare av förvaltningen utan också en självständig garant för att de högsta ideal beträffande effektiv och rättvis förvaltning hålls vid liv. I detta sammanhang framhålles särskilt en befogenhet, som tillkommer de redan existerande ombudsmännen och som gruppen finner vara av speciell betydelse också för Storbritannien. Om en ombudsman eller en Parliamentary Commissioner mottar en rad likartade klagomål och om han finner att dessa beror på dumma och orättfärdiga bestämmelser, som ämbetsmännen kanske mot sin vilja måste tillämpa, skall han kunna påkalla parlamentets uppmärksamhet och begära att bestämmelserna ändras.

Förslaget att inrätta en brittisk motsvarighet till den skandinaviska ombudsmannainstitutionen har i varje fall tills vidare fallit — eller åtminstone skjutits på en avlägsen framtid. Justice-gruppens memorandum och de kommentarer som gjorts till detta i pressen visar dock att debatten fortfarande hålls vid liv. En viss uppmuntran har anhängarna av detta speciella parlamentariska kontrollelement funnit i den omständigheten att åtminstone en av det brittiska samväldets stater har följt de skandinaviska ländernas exempel. I Nya Zeeland trädde i oktober 1962 en parlamentarisk ombudsman i funktion.⁴ Också på andra håll inom samväldet är ombudsmannainstitutionen uppmärksammas. Inte minst gäller detta om Indien.

Nils Andrén

⁴ Nya Zeelands ombudsman kallas »Parliamentary Commissioner for Investigations». Han utses av generalguvernören på förslag av representanthuset under den första eller andra sessionen efter varje nyval. Han har en starkare ställning än den som Justice-gruppen föreslagit för en brittisk Parliamentary Commissioner: »The principal function of the Commissioner shall be to investigate, either on a complaint made to him or of his own motion, any decision or recommendation made (including any recommendation made to a Minister of the Crown), or any act done or omitted, relating to a matter of administration and affecting any person or body of persons in his or its personal capacity, in or by any of the Departments or organizations named in the Schedule to this Act, or by any officer, employee, or member thereof in his capacity as such officer, employee, or member.» Hans auktoritet belyses också av de åtgärder som han har rätt att vidtaga, om han på i lagen angivna grunder finner en åtgärd påkallad: »The Commissioner shall report his opinion, and his reasons therefor, to the appropriate Department or organization, and may make such recommendations as he thinks fit. In any such case he may request the Department or organization to notify him, within a specified time, of the steps (if any) that it proposes to take to give effect to his recommendations. The Commissioner shall also send a copy of his report and recommendations to the Minister concerned.» En ytterligare garanti för att the Commissioners krav skall respekteras ligger i den omedelbart följande bestämmelsen: »If within a reasonable time after the report is made no action is taken which seems to the Commissioner to be adequate and appropriate, the Commissioner, in his discretion, after considering the comments (if any) made by or on behalf of any Department or organization affected, may send a copy of the report and recommendations to the Prime Minister, and may thereafter make such report to Parliament as he thinks fit.» (Cit. efter Art. 11 (1) och 17 (3 och 4) i lagförslaget av aug. 1961. *Whyatt Report*, ss. 93 och 99.)

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

LENNART THANNER: *1680 års statsrättsförklaring*. (Mit deutscher Zusammenfassung: Die Staatsrechtserklärung von 1680.) Stockholm 1961. 81 sid. (Historiskt arkiv. 11.) (Utg. av Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitetsakademien, Stockholm.)

Våren 1953 disputerade i Uppsala sedermera docenten och arkivarien Lennart Thanner på en avhandling om »Revolutionen i Sverige efter Karl XII:s död». Han redovisade här i en serie grundliga och detaljerade undersökningar för omständigheterna kring det karolinska enväldets fall och förutsättningarna för det frihetstida statsskickets tillkomst. Redan avhandlingens titel innebar ett programmatiskt ställningstagande i debatten kring författningsändringen. Förf. hävdade, att händelserna 1718—1719 innebar ett brott i rättskontinuiteten samt att idéer som härrörde från utländsk konstitutionalistisk spekulation gjort sig starkt gällande och haft avgörande betydelse för omvälvningen.¹

I sina senare forskningar har Thanner sökt sig bakåt från enväldets fall och bl. a. ägnat sin uppmärksamhet åt viktiga stadier i dess utbyggnadsprocess. Gemensam för doktorsavhandlingen och dessa senare studier är förf:s grundsyn på idéernas och de statsrättsliga teoriernas roll i författningsutvecklingen.

I Karolinska förbundets årsbok 1954 publicerade han en uppsats om den kända suveränitetsförklaringen 1693. En del tidigare forskare har velat reducera denna till en slumpartat tillkommen, devot formulering utan djupare reell innebörd. Gentemot dessa gjorde förf. gällande, att förklaringen måste uppfattas som den viktiga slutstenen i enväldets statsrättsliga utbyggnad samt att den var följderna av en målmedveten politisk aktion och ett klart uttryck för teokratiskt-patrimoniella idéer.

I sitt senast utkomna arbete inom detta ämnesområde har Thanner tagit upp den för enväldets konsolidering grundläggande ständerförklaringen den 10 december 1680. Genom denna förklarade ständerna, att regeringsformen och dess additament saknade kraft för myndig konung samt att satsen att styra riket med råds råde innebar, att kungen själv beslöt i de ärenden, där han hört rådet, och själv avgjorde, när han ville höra det. Vidare utdömdes uppfattningen om rådet som medlare och som ett särskilt stånd. Slutligen anhöll ständerna, att konungen skulle upprätta ett testamente. Förklaringen inrymde även en kunglig oansvarighetsdeklaration. Enligt

¹ I ett par källeditioner har Thanner efteråt publicerat viktiga delar av det i avhandlingen utnyttjade materialet: »Handlingar angående revolutionen i Sverige 1718—1719» (Historiska handlingar. 36: 1. 1954) och »Handlingar till Sveriges politiska historia 1718—1719» (Historiska handlingar. 37: 2. 1961).

denna skulle konungen styra sitt rike efter lag och laga stadgar som sitt eget av Gud förlänta arvrike och vara ansvarig allenast inför Gud för sina handlingar. Genom en särskild akt erhöll förklaringen samma dag konungens approbation.

Liksom doktorsavhandlingen har detta Thanners senaste arbete fått en programmatiskt tillspetsad titel: 1680 års statsrättsförklaring. Härigenom har förf. markerat, att han genom sin undersökning särskilt velat framhäva förklaringens statsrättsliga karaktär och innebörd.

I den pågående diskussionen med ett för de karolinska statsaktionerna genomgående problemtema, om förklaringen är att uppfatta som ett resultat av tillfälligheters spel eller om den framgått ur en målmedvetet planerad aktion, tar förf. ställning för sistnämnda mening. Han hävdar vidare, att förklaringen ingalunda enbart var avsedd att utgöra en fixering av det uppnådda politiska maktläget, utan att den även medvetet och avsiktligt ger uttryck åt en genomtänkt statsrättsteoretisk uppfattning.

Medan forskningen tidigare enligt förf. i alltför hög grad sett på ständerförklaringen som ett led i den politiska maktkampen, vill han sålunda tillföra bilden väsentliga inslag av teoretisk art. Trots denna starka inriktning på teoretiska aspekter har han emellertid icke försummat den politiska linjen. Vad han vill ge är en »kombination av politisk och statsrättslig analys».

Den politiska konstellationen var givetvis här densamma som för reduktion och förmyndarräfst, d. v. s. en av lågadel och ofrälse stödd kungamakt contra rådsaristokratien. Ifråga om den fas av maktkampen, som det gäller, nämligen rådets s. k. degradering, har tidigare bl. a. den meningen framlagts, att aktionen skulle ha utlösts som svar på en av rådet utvecklade aktivitet (Rystad). Förf. avvisar denna mening och anser i stället, att vi har att göra med en kungamaktens offensiv, som varit planlagd och förberedd.

Han hänvisar till att frågan om det kungliga testamentet togs upp av borgarna i början av november 1680 samt att en starkt rådsfientlig propaganda kan konstateras vid samma tid och menar, att detta tyder på planer på rådets degradering. Tidpunkten har emellertid icke varit fixerad. Man har avvaktat tillfället, eller snarare — anser förf. — ivrigt sökt angreppspunkter.

I den även i detta sammanhang till synes olösliga frågan om konungens egna insatser i förhållande till medhjälparnas tycks förf. snarast vara benägen att understryka Karl XI:s egen aktivitet. I vad mån de av konungen framställda frågor, som blev aktionens upptakt, verkligen utgjorde ett hans eget initiativ eller väckts av andra kan emellertid, som förf. framhåller, icke avgöras. Man måste här som i så många andra fall nöja sig med att som drivkraft arbeta med en storhet, som för korthetens skull lämpligen kan betecknas »enväldets män» och som inbegriper såväl konungen som hans närmaste medhjälpare och anhängare.

Som de vid ständerförklaringens tillkomst på kungamaktens sida mest verksamma huvudaktörerna framhäves särskilt jämte Hans Wachtmeister lantmarskalken Claes Fleming och riddarhussekreteraren Lars Wallenstedt. Fleming har skickligt utnyttjat sina möjligheter att dirigera aktionen. Det

var han, som till ständerna framförde och för dem tillrättalade de av konungen till talmännen muntligt framställda frågorna.

I riddarhusdebatterna var det framför allt Hans Wachtmeister som framträdde. Flera av hans i protokollen för dessa debatter återgivna inlägg, där han synes hävda ständernas och i visst fall även rådets rätt gentemot kungamakten, har länge förbryllat forskningen. Förf. tolkar Wachtmeisters uppträdande som alltigenom dikterat av taktiska hänsyn. Med utstuderad skicklighet skall han ha manövrerat så, att aktionen skulle framstå som uteslutande riktad mot rådet, utan att ständernas rätt på något sätt antastades. Ett skarpt meningsutbyte om kasserandet av Karl Gustavs testamente mellan de båda notoriska kungaanhängarna Lichton och Wachtmeister tolkas i samma anda som en skenfäktning i pro et contra-form.

Närmast ansvarig för ständerförklaringens utformning och därmed för den ideologi som bar upp den var Lars Wallenstedt. Denne gav emellertid härvid, anser förf., endast uttryck åt en bland enväldets män gängse stats-teoretisk uppfattning, som var nära besläktad med den samtida kontinentala fursteabsolutismen.

Med hjälp av ett par tidigare av forskningen obeaktade förarbeten av Wallenstedts hand har förf. kunnat följa förklaringens tillblivelseprocess. Han har sålunda bl. a. visat upp, att den fullfärdiga aktens teokratiskt-patrimoniellt motiverade oansvarighetsförklaring för konungen utvecklats ur en senare utrensad formulering, som direkt polemiskt riktade sig mot naturrättsliga idéer om ständernas motståndsrätt. Likaledes framgår det, att den sats, som deklarerade konungens fullständiga oberoende av rådet, på ett tidigare stadium varit än mer tillspetsad än i den färdiga akten. Av speciellt intresse för den teoretiska analysen är vidare en i skilda sammanhang tydligt framträdande strävan att avvisa satsen om rådet som medlare och därigenom drabba den för rådskonstitutionalismen centrala eforläran. Totalt, menar förf., betydde förklaringen ideologiskt sett en seger för det teokratiska rättssystemet över det fördragsrättsliga.

Som helhet — politiskt och teoretiskt — var ständerförklaringen enligt Thanner en uppgörelse med rådskonstitutionalismen och utgjorde, såsom han uttrycker saken, ett statsrättsligt komplement till förmyndarräfsten och reduktionen.

Förklaringen dödade regeringsformen, rådskonstitutionalismens stora författningsurkund. Men den gick längre än så. Den frikallade konungen från den skyldighet att höra rådet, som landslagen uttryckligen föreskrev. Bakom förklaringen låg, som Thanner ser saken, en målmedveten strävan att hävda enväldets statsrätt gentemot de konstitutionalistiska idéer med medeltida anor, som den svenska rådsaristokratien gjort till sina. Kvar stod dock ännu ett inslag av ständerkonstitutionalism. Konungen förklarades vara bunden av lag och laga stadgar, och ständernas delaktighet i lagstiftningen erkändes i den kungliga approbationen. Andelen i lagstiftningsrätten försvann 1682, och de sista kvarstående resterna av konstitutionalism avlägsnades enligt Thanners mening fullständigt genom 1693 års suveränitetsförklaring.

Genom sin ingående analys av 1680 års ständerförklaring, dess text och förarbeten, samt av stånds- och rådsprotokollen har Thanner otvivelaktigt

visat upp, att teoretiska moment spelat en framträdande roll i tillblivelseprocessen. Han har därigenom kunnat teckna en fylligare och riktigare bild av aktens tillkomst och innebörd. Huruvida enväldets män 1680 verkligen så målmedvetet planlagt och eftersträvat ett avgörande även på det teoretiska planet, som förf. gör gällande, kan dock ifrågasättas. De stöd han velat finna för en planerad aktion redan från början av november är icke särskilt starka.

Förf. anser vidare, att det föreligger en så påfallande disproportion mellan den yttre anledningen, d. v. s. frågan om ansvarsfördelningen mellan regering och råd i förmyndarräfstolen å ena sidan samt konungens frågor och ständernas svar å andra sidan, att man måste förutsätta en medveten vilja därbakom. Bortsett från att disproportionen kanske icke är fullt så stor som förf. vill göra gällande, behöver ju viljan icke vittna om ett sedan länge fattat och utformat beslut. Tillfällighetslinjen framstår alltså för anmälaren som en åtminstone fullt jämbördig möjlighet.

Ställda inför nödvändigheten att genomdriva en praktisk lösning av en för den just inledda stora politiska aktionen mot rådsaristokratien avgörande fråga kan enväldets män snabbt ha insett, att den uppkomna situationen kunde begagnas för att tillföra kungamakten vinster utöver de närmast aktuella och skickligt utnyttjat tillfället. När de politiska vinsterna skulle fixeras i statsrättslig form, har med nödvändighet deklarationens formuleringar kommit att präglas av den bland aktionens upphovsmän förhärskande teokratiska ideologien.

Ständerförklaringens av förf. med rätta starkt framhävda faktiska betydelse som fixering av ett maktpolitiskt läge och som statsrättslig deklaration förminskas knappast, om bakgrunden fattas på detta sätt. Skillnaden ligger väsentligen i avvägningen mellan de realpolitiska och teoretiska drivkrafternas betydelse för aktionen.

Om delade meningar sålunda alltså kan göras gällande om denna avvägning och om det för den karolinska författningshistorien klassiska problemet: planläggnings- eller tillfällighetslinjen, står det utom tvivel, att Thanner genom sin grundliga och väl genomförda undersökning fört forskningen om ständerförklaringen och därmed om enväldets konsolidering ett väsentligt steg framåt.

Gösta Hasselberg

PÄR-ERIK BACK: *En klass i uppbrott. Den fackliga lantarbetarrörelsens uppkomst och utveckling.* Malmö 1961.

I slutet av 1880-talet och början av 1890-talet gjordes de första spridda försöken att fackligt organisera svenska lantarbetare. I april 1904 bildades Skånska lantarbetareförbundet. Två år senare konstituerades Mellersta Sveriges lantarbetareförbund. Inom det senare förbundet hade man helst sett en landsomfattande organisation. Inom den skånska sammanslutningen var man däremot inte villig att låta sitt provinsförbund gå upp i en riksorganisation. Vid ungefär samma tid framträdde Norrlands skogs- och lantarbetareförbund och Övre Dalarnas småbonde- och skogsarbetareförbund.

Vid en konstituerande kongress i Mjölby i augusti 1908 gick de skånska och mellansvenska förbunden samman i svenska lantarbetareförbundet.

Utan att vare sig personellt eller ekonomiskt vara rustat för uppgiften kastades det nybildade lantarbetareförbundet in i 1909 års storstrejk. Strejken och dess följdverkningar medförde, att den fackliga lantarbetarrörelsen i Sverige praktiskt taget utplånades. I augusti 1911 uteslöts förbundet ur LO. Det hade icke fullgjort sina ekonomiska förpliktelser. Huvuddelen av medlemmarna var borta, kassan var tom, förbundstjänstemännen avskedades och förbundstidskriften lades ned. Vid ett styrelsesammanträde i maj 1914 fastslogs, att förbundet icke skulle upplösas. Det förbund, som man alltså påstod alltjämt existera, förde emellertid en tynande tillvaro. Icke ens styrelsen sammanträdde under en treårsperiod. Ur denna organisatoriska misär rekonstruerades under LO:s medverkan i oktober 1918 ett nytt lantarbetareförbund.

Till 40-årsminnet av reorganisationen åtog sig ett antal lundaakademiker att utarbete en vetenskaplig framställning av lantarbetarrörelsens bakgrund, uppkomst och utveckling. Av det planlagda verket har hittills utkommit den del, som skildrar Svenska lantarbetareförbundets tillkomst och utveckling. Författare till detta avsnitt är docent Pär-Erik Back. »En klass i uppbrott» är arbetets titel. Vad lantarbetarna bröt upp från var ett tillstånd, där tjänsteställning och förödmjukelse var två hårt sammanflätade företeelser. Vad de nådde fram till var ingalunda ekonomisk likställighet med stadsnäringarnas arbetare. De förvärvade dock något av det oberoende gentemot arbetsgivarna, som tätorternas arbetsfolk sedan länge åtnjutit.

En fackförbundshistorik kan lätt få en något krönikeartad prägel. Av beställarna torde detta sällan uppfattas som en nackdel. Ofta kanske man just önskar en strängt kronologisk redovisning av verksamheten inom organisationen kompletterad med en rikedom på personnotiser. Inte heller Backs framställning har undgått ett sådant krönikemässigt drag. Detta innebär emellertid inte, att viktiga perspektiv blivit obeaktade. När de uppmärksammas, sker det emellertid i ganska undanskymda sammanhang. Framställningen har enligt förordet utarbetats på de statsvetenskapliga och ekonomisk-historiska institutionerna i Lund. Likväl har sådana problem, som på dessa institutioner normalt särskilt uppmärksammas, icke fått någon framträdande plats i det färdiga verket. Varken de ekonomiska eller de i egentlig mening organisatoriska problemen — förhållandet mellan förbundet och LO, relationerna mellan förbund och avdelningar, beslutsformer inom avdelningar och andra organ m. m. — har fått en utförlig behandling.

Många faktorer bidrog till att göra den fackliga lantarbetarrörelsen svag i jämförelse med andra fackförbund. Av störst betydelse var förmodligen, att jordbruksnäringen var överbefolkad. Antalet individer som skulle försörjas var stort i förhållande till näringsgrenens avkastning. Under vissa perioder — t. ex. under 1920-talet — måste levnadsnivån ha sjunkit för jordbrukets folk, samtidigt som den snabbt steg för befolkningsgrupper som tillhörde andra näringar.

De dåliga ekonomiska villkor, varunder lantarbetarna levde, gjorde deras uthållighet i arbetsmarknadskonflikterna ringa. Motståndskraften var särskilt nedsatt för de många, vilkas avlöning huvudsakligen utgick in natura.

När arbetaren strejkade, drog arbetsgivaren in avlöningsförmånerna. I de fall, där rätten till bostad ingick i dessa förmåner, kunde arbetarens beslut att strejka snabbt ställa honom och hans familj på bar backe. Vykortsframställare uppodlade en makaber genre: barnskaror ur vräktas arbetarfamiljer fick posera bland torftigt bohag utanför utrymda statarbostäder. Hänsynstagande till den egna familjens omedelbara och mest angelägna behov frestade ofta hårt på den fackliga sammanhållningen.

Fattigdomen påverkade organisationsarbetet direkt. Arbetarnas stridbarhet vid arbetskonflikt var svag, och de förmådde ofta inte ens under arbetsfred betala sina kontingenter till fackföreningen. Organisationsarbetet påverkades emellertid också indirekt. Agitatorerna, som skulle bearbeta lantarbetaropinionen, hade att kämpa mot fattigdomens vanliga följeslagare: obildning och liknöjdhet. Lantarbetarna hade gått i skolor, som av kunskaper meddelade ett lagstadgat minimum. Städernas ungdom hade haft bättre utbildningsmöjligheter. I fråga om förutsättningarna för att vidmakthålla och vidareutveckla de en gång förvärvade kunskaperna existerade samma skillnader. Pressen var mindre spridd på landsbygden än i städerna. För lantarbetaren med hans obetydliga kontantlön var en tidningsprenumeration en större lyx än för stadens arbetare. Fattigdom och beroendeställning alstrade känslor av hopplöshet. Våren 1905 beskrev en funktionär i en skånsk lantarbetarefackförening, hur hans avdelning låg i dödsryckningar. Han gick också in på skälen härtill. Arbetarna sades vara så »försoffade i den gamla vanan att vara hundsvotterade och bedragna så de förmå ej bilda sig en tanke att något bättre i världen kommer att existera».

Backs framställning rymmer en redogörelse för ett mycket stort antal arbetskonflikter. Dessa får sitt särskilda intresse dels genom att de genomgående utkämpades på det lokala planet, dels därför att konflikterna långt in på 1920-talet i mycket stor utsträckning hade ett föreningsrättsligt inslag. Konflikterna komplicerades i de fall, där arbetarnas motpart inte tillhörde någon arbetsgivareorganisation. Hänvisningar till normerande, centrala överenskommelser hade i sådana fall naturligtvis ingen verkan.

I många av de mest uppmärksammade arbetskonflikterna på jordbrukets område trädde frågan om lörens storlek i bakgrunden. Striden gällde i stället frågan mellan vilka parter arbetsavtalet skulle slutas. Arbetsgivar sidan hävdade länge, att avtal skulle ingås med varje anställd personligen. Från fackföreningshåll gjordes gällande, att ett avtal som ingåtts av den organisation den anställde tillhörde icke skulle behöva ersättas eller kompletteras med personliga avtal.

Trots att Back skildrar en lång rad arbetskonflikter mellan jordbrukare och lantarbetare, är hans bok givetvis inte användbar som enda underlag för den som vill bilda sig en uppfattning om dessa konflikters innebörd och allmänna karaktär. Arbetsuppgiftens art har föranlett förf. att huvudsakligen utveckla löntagarsidans synpunkter i de olika konfliktsituationerna. Arbetsgivarernas ståndpunkter blir endast antydda eller översiktligt behandlade. Den kortfattade, kombinerade not- och källförteckningen ger vid handen, att utnyttjat otryckt material huvudsakligen erhållits i Svenska lantarbetareförbundets arkiv. Det vore helt naturligt, om man inom detta förbund tagit väl vara på sådant material, som kunnat bilda utgångspunkt

för angrepp mot arbetsgivarnas positioner. Mindre möda har rimligtvis lagts ned på att för den dagliga verksamheten och framtiden bevara sådant material, som närmast varit ägnat att stödja arbetsgivarnas sak. Också på arbetsgivarsidan bör en del material ha blivit bevarat från den skildrade perioden. Förf. nämner aldrig, om han ansett det ligga utanför hans uppgift att ta del därav, eller om han eventuellt förvägrats att gå igenom sådant material. För läsaren är det emellertid angeläget att hålla i minnet, att den nu föreliggande skildringen av arbetskonflikterna bygger på material, som i huvudsak tillhandahållits av den ena sidan i konflikterna. Man bör därför räkna med möjligheten, att bilden av konflikterna kan ha påverkats av källmaterialets sammansättning trots den strävan till objektivitet från författarens sida, som det inte finns anledning att ifrågasätta.

Lennart Bodström

JÖRGEN WEIBULL: *Inför unionsupplösningen 1905. Konsulatfrågan.* Stockholm 1962.

Det är i en lycklig stund Jörgen Weibull valt att utforska och analysera spelet kring de svensk-norska konsulatförhandlingarna 1902—1905. Han har kunnat använda åtskilligt källmaterial, som tidigare ej varit tillgängligt. Synnerligen viktiga för hans framställning har varit de s. k. Dittenska protokollen. Dessa är utförliga, av kabinetssekreterare Thor von Ditten förda diskussionsprotokoll över statsrådsförhandlingarna i konsulatfrågan vintern 1902—1903. Vidare kan bland betydelsefulla källor nämnas brevsviter ur Bernadotteska familjearkivet samt handlingar ur Boströms, Lagerheims och Westrings samlingar.

I en bilaga, omfattande drygt en tredjedel av boken, har Weibull återgivit ett stort antal av de källor till undersökningen, som tidigare varit otryckta. I hög grad ökar detta läsarens möjligheter att i detalj följa analysen.

Däremot har Weibull underlåtit att på hävdvunnet sätt redovisa använda källor och bearbetningar i särskilda förteckningar. Det är frågan om detta brott mot traditionen innebär någon annan fördel än en mindre tidsvinst för författaren. Läsaren däremot tvingas ofta till ett irriterat bläddrande för att söka reda på vilken bok, som författaren egentligen har hänvisat till i noten. Dessutom vore det värdefullt för dem som forskar inom samma period att finna den vanliga översikten över utnyttjade samlingar och de arkiv, där dessa förvaras.

I ett kort inledande avsnitt, föredömligt koncentrerat och instruktivt, ger Weibull en återblick på konsulatfrågans historia under 1890-talet. Med stor tydlighet framgår såväl här som på andra ställen i arbetet, att den reform, som politiker från båda unionsländerna under stora svårigheter debatterade, och som skapade så mycken oenighet, nämligen eget konsulatväsen åt norrmännen, inte i sig själv var oundgängligen nödvändig ur norsk synpunkt. Men ämnet hade blivit av politisk betydelse, och venstre

kunde inte släppa det. De gemensamma konsulerna var för Norge en *symbol* för beroendet av unionsbrodern. Bildt och Ameen, de båda svenska ledamöterna av 1902 års konsulatkommitté, skrev privat till utrikesminister Lagerheim, att de under förhandlingarna åtskilliga gånger hört från sin norske kollega Sigurd Ibsen, att ifrågavarande reform »från nyttans ståndpunkt sett» vore betydelselös, »men att den ändock måste bringas fram emedan den vore en programsak».

Att initiativet till de konsulatförhandlingar inom en sammansatt kommitté, som började i februari 1902, var Lagerheims, visar enligt Weibull ett brev från utrikesministern till Oscar II i oktober 1900. Lagerheim refererar där samtal med norska politiker i Christiania. Högerledaren Hagerup skall t. ex. därvid ha sagt, att en eftergift från Sveriges sida, som gav Norge egna konsulter, skulle kunna medföra, att norrmännen gick in på att binda sig vid gemensam diplomati och utrikesminister. Överhuvudtaget hade Lagerheims »intryck från de politiska kretsarna» gjort honom »benägen tro, att venster och höger snart kunde enas i att genom en ny utredning komma bort från den akuta konfliktens tider och börja på försök till närmanden sins emellan och till Sverige». Denna utredning skulle röra sig om »konsulernas funktioner».

Weibulls slutsats »att Lagerheim redan i oktober 1900 planerat och börjat förbereda tillsättandet av en utredning» i konsulatfrågan synes bygga på ett alltför hårt pressande av brevet till kung Oscar. Vad som säges i detta är egentligen endast att Lagerheim erfarit, att *norska* politiker inte stod främmande för tanken på en undersökning av problemet. En sådan kom också till stånd i och med att Sigurd Ibsen, på den tiden expeditionschef i Indredepartementet, lät publicera »Spørgsmaalet om et særskilt norsk konsulatvæsens forhold til det fælles diplomati og det fælles udenrigs-styre» i maj 1901.

Först därefter, i juni, lägger Lagerheim i svenska statsrådsberedningen fram ett förslag om konsulatkommitté. Projektet möter visst motstånd, och först i oktober kan utrikesministern delge norska regeringsrepresentanter det.

Brevet till Oscar II ger inte något tydligt bevis för ett initiativ från Lagerheim till gemensamma förhandlingar i konsulatfrågan redan i oktober 1900. Fram till juni året därpå saknas källor, som har något att anföra i detta ärende. När utrikesministern då presenterar sin plan, föreligger den norska utredningen. Något måste göras från svensk sida, anser Lagerheim. Att Ibsens skrift varit det, som närmast åstadkommit utrikesministerns förslag 1901, sägs också av Chr. Lundeberg i riksdagen 6 maj 1903. Han refererar ett samtal med Lagerheim 1901. Excellensen betonade, framhåller Lundeberg, »att man ville, att en utredning även från svensk sida skulle komma till stånd».

Beträffande den diskussion i ärendet, som fördes mellan Lagerheim och Lundeberg, skriver Weibull, att utrikesministern hade försökt ta reda på stämningen inom riksdagen »i samband med att han framlade sitt förslag i statsrådsberedningen» och därför »på förhand förhört sig med åtskilliga framstående riksdagsledamöter». Om man går till den källa, som författaren här använt, nämligen riksdagsprotokollet för år 1903, finner man den

upplysningen av Lundeberg, att Lagerheim »under hand» givit riksdagsmän informationer om motivet. I en replik till detta yttrande säger utrikesministern, att Lundeberg erinrat »om ett samtal, som vi hade någon tid innan beslutet av Kungl. Maj:t meddelades».

Tillsättandet av kommittén offentliggjordes 18 januari 1902. Sönderingarna i riksdagen hade således inte ägt rum »på förhand», innan Lagerheim i juni tog upp frågan i statsrådsberedningen, utan efteråt. Författaren har haft svårt att förklara det långa uppehållet i Lagerheims aktivitet från juni fram till oktober, då kontakten med norska regeringen togs. Motståndet från svenskt håll är enligt Weibull en möjlig orsak. Denna förklaring är — därpå tyder ovan citerade riksdagsuttalande — högst sannolik. Lagerheim torde under sommaren och hösten ha haft ganska besvärliga diskussioner med svenska riksdagsmän.

När 4-mannakommittén, bestående av två ledamöter från vardera landet, sommaren 1902 framlade ett utlåtande i konsulatfrågan, var detta enhälligt, utan reservationer. I en skicklig analys visar Weibull emellertid, att detta samförstånd var helt bedrägligt. Viktiga tvistefrågor har utelämnats i betänkandets sammanfattning, t. ex. hur man skulle handla i fall av kompetensstridigheter mellan beskickningarna och de norska sårkonsulerna. Ett synnerligen viktigt problem var också frågan om dessa senares ställning till den gemensamme utrikesministern. Här beslöt man förorda, att excellensen skulle ha rätt infordra upplysningar från de norska konsulerna men inte att ge dem order, en anordning som i praktiken hade varit nästan ogenomförbar.

Kommittéresultatet kritiserades skarpt i svensk högerpress, liksom i Första kammaren och framför allt i en anonym broschyr, författad av Sam Clason, som framhöll, att kommittémandatet och i all synnerhet kommitténs arbete hade åsidosatt Sveriges intressen. Weibull ger en god översikt över opinionsyttringarna, men det hade nog, ur dispositionell synpunkt, varit lämpligare om denna placerats efter hans redovisande av själva kommittéresultaten.

Även kungen såg med skepsis på de slutsatser kommitterade uppnått. I ett brev till sin vän överhovjägmästaren Victor Ankarcrona (ej Oscar Ankarcrona, som anges på ett par ställen i boken) skrev han att man vid noggrannare läsning kunde finna oenighet mellan svenska och norska åsikter i betänkandet. »Det svåraste för regeringarna först, och för mig sedan är i alla fall kvar, så att jag ännu ej är fri från vissa rätt stora betänkligheter.»

Det skulle sannerligen visa sig, att många svårigheter kvarstod för de båda regeringarna. Den 15 december 1902 började de förhandlingar på ministernivå, som kommittén hade förebådat. Opinionsläget var inte gynnsamt, och man hade det vaga, i själva verket motsägelsefyllda betänkandet som grundval för arbetet. Deltagande var från svensk sida Boström, Lagerheim samt konsultativa statsrådet Husberg. Norge representerades av Qvam, Gunnar Knudsen samt Sigurd Ibsen, vilken således numera hade inträtt som ledamot av regeringen. De von Dittenska protokollen har av Weibull jämförts med de justerade renskrifterna, och analysen har dess-

utom kompletterats av upplysningar i olika brev och telegram. Resultatet har blivit en noggrann och skarpsinnig undersökning, som givit viktiga resultat.

Mycket snart började man diskutera vilken form de avtal, som kom att träffas, skulle få. Bakom denna debatt låg de svenska förhandlarnas oro för att Norge, genom den makt stortinget hade över lagstiftningen, ensidigt skulle ändra gjorda överenskommelser. De garantier som Sverige önskade i detta avseende kunde icke utlovas av norrmännen, och det beslöts därför att förhandlingarna om denna punkt skulle uppskjutas.

Beträffande det även i konsulatkommittén dryftade problemet, huruvida utrikesministern skulle ha rätt att ge föreskrifter eller order till norsk sårkonsul fick norrmännens åsikt ett koncentrerat uttryck i Ibsens yttrande: »Detta är grundvalen för hela ordningen: norsk konsul uteslutande under norsk myndighet.» Slutligen erkände dock de norska statsråden utrikesministerns rätt att i brådskande fall ge direkt anmodan till norsk konsul.

Först långt fram under förhandlingarna kom man emellertid in på det verkligt brännbara, nämligen vilka politiska garantier, som Sverige kunde kräva för att gå med på norrmännens fordringar. Den norska regeringen grep nu initiativet på ett ganska drastiskt sätt, i det att den lät venstres ledare Carl Berner föreslå stortinget uttala, att särskilda konsulatväsen i båda rikena borde inrättas, men att denna fråga ej fick sammanbindas »med spörsmålet om ordningen av rigenes diplomati og udenrigsstyre».

Uttalandet väckte förtrytelse i Sverige, och förhandlingarna avbröts temporärt. När de delegerade efter en tid träffades igen — i Christiania — hade svenskarna emellertid kommit i ett bättre läge. Pressade av de svenska statsrådens omedgörliga hållning samt av hotet om en splittring inom venstre — uppgifter finns om att Ibsen önskade dra sig undan — gick norrmännen i praktiken ifrån Berners förslag och medgav, att man kunde återuppta diskussionerna även på basis av vissa garantier för fortsatt gemensam utrikesförvaltning.

Frågan om avtalens form kom åter upp. Det svenska kravet att träffade överenskommelser skulle stadfästas i form av »likalydande lagar» ansåg norrmännen oförenligt med sitt lands grundlag men gjorde så småningom vissa eftergifter. De ville dock fortfarande ha kvar förbehållet »saalänge den nuværende ordning av udenrigsstyret og diplomatiet bibeholdes», varigenom avtalens giltighetstid skulle bli beroende av utrikesstyrelsens organisation. Ett annat förbehåll avsåg att lämna vägen öppen för det i norsk debatt ofta framförda kravet på »den egne» utrikesministern. Då Norge inte ville ge vika på dessa punkter strandade förhandlingarna och betraktades som avslutade. Dock återupptogs de på norskt initiativ. Två formuleringförslag förelåg nu. Enligt det norska skulle man »på grundlag af status quo . . . søge en ordning, der i faktisk og statsretslig henseende lader udenrigsministerens stilling uberørt». Svenskarna däremot förordade »en sådan ordning af konsulatfrågan, som lämnar status quo i afseende å ministerns för utrikes ärendena och beskickningarnas ställning orubbad».

Efter en hård förhandlingsomgång antog norrmännen den svenska versionen. Den 24 mars 1903 kunde Boström och Lagerheim publicera den svensk-norska överenskommelsen, den s. k. kommunikén. Förhandlings-

läget hade mot slutet också komplicerats av en viss motsättning mellan de båda svenska excellenserna. Boström företrädde, stödd av kronprinsen, en kärvare linje än Lagerheim. Inflytelserika förstakammarledamöter hade även låtit ge till känna, att de helst såg förhandlingarnas definitiva avbrytande.

Trots kommunikén stod i konsulatfrågan fortfarande uppfattning mot uppfattning. Svenskarna tolkade överenskommelsen så, att den existerande utrikesförvaltningen under gemensam utrikesminister hade blivit erkänd. Norrmännen däremot ansåg formuleringen innebära, att man inte var *bunden* till status quo; i den norskspråkiga versionen motsvarades f. ö. ordet »orubbad» av »urört».

Lagerheim anhöll i december 1903, att Kungl. Maj:t ville uppdra åt de svenska och norska statsråden att låta utarbета de »likalydande lagar», som nämnts i kommunikén och som skulle reglera förhållandet mellan utrikesförvaltning och särskilda konsulatväsen. I praktiken dröjde det emellertid ganska länge innan det egentliga meningsutbytet kom till stånd. Olika lagförslag utarbetades och framlades till granskning.

På hösten 1904 uppstod en allvarlig schism mellan de svenska statsråd, som utsetts att behandla frågan. Boströms förslag att utrikesministern i vissa fall skulle tillerkännas rätt att föranstalta om konsuls återkallande kunde icke accepteras av Lagerheim, Husberg och Westring. Slutet blev att utrikesministern avgick. Boströms förslag överlämnades till de norska statsråden men förklarades av dessa vara oantagligt. Ett nytt förslag utarbetades då av sju andra svenska statsråd. Weibull har underkastat Boströms skrivelse och statsrådsmajoritetens en noggrann jämförelse. Han kan därvid konstatera, att den senare inte innebär någon svensk medgörlighet utan i påfallande hög grad, såväl sakligt som politiskt, erinrar om Boströms »grunder».

Norrmännen avvisade givetvis det nya förslaget, i januari 1905. Denna svarsskrivelse har blivit rykbar, emedan där de sex s. k. lydrikespunkterna formulerades. Då det svenska statsrådet i sitt svar 30 januari förklarade, att man visserligen skulle vara villig medge smärre ändringar eller modifierationer, men att man i allt väsentligt vidhöll sitt förslag, kunde resultatet endast bli ett: norrmännen avbröt konsulatförhandlingarna. De skulle aldrig återupptas.

Från norsk sida hävdades, att Boström frångått de utfästelser Sveriges statsråd tidigare, främst under statsrådsförhandlingarna 1902—1903, hade gjort. Weibull kan efter en granskning frita den svenske statsministern från ett »löftesbrott», *formellt* sett. »Lydrikespunkterna» utgjorde inte några nya krav utan hade direkt eller indirekt berörts under statsrådsförhandlingarna. Men ur *politisk* synpunkt var, framhåller författaren, Boströms handlingsätt onekligen egendomligt. Hade han ändrat åsikt och i så fall varför?

Med stöd av bevarat brevmaterial kan Weibull konstatera, att statsministern i början av år 1904 alltmer närmat sig förstakammarhögerns ståndpunkt. En promemoria i konsulatfrågan har Boström också underställt Ernst Tryggers granskning. Han har även påverkats av Oscar II:s och kronprinsens syn på unionsproblemen vid denna tid. »Utan stöd från

kungamaktens sida måste det för Boström framstått som meningslöst att söka en uppgörelse i konsulatfrågan.»

Kungamaktens representanter hyste jämte statsministern den uppfattningen att ett avbrytande av konsulatförhandlingarna var ofarligt för själva unionens bestånd. Utvecklingen skulle visa, att de misstagit sig. Kronprinsen insåg detta under sin vistelse i Christiania februari—mars 1905 och omprövade sin inställning, en iakttagelse, som Jörgen Weibull tidigare framlagt i en Scandia-uppsats 1960. Härigenom hade grundvalen för Boströms politik ryckts undan, och han föredrog att lämna sin post i början av april.

Kanske skulle man ha önskat, att Weibull i sin avhandling mera riktat sökarljuset mot de norska förhandlingarna och sökt förklara deras motiv. De motsättningar mellan de norska statsråden, som framgår av protokollen, synes ej ha uppmärksammats fullt tillräckligt. Vidare hade det varit intressant, om Sigurd Ibsens politik närmare analyserats; förmodligen var han den av alla förhandlingarna som satt inne med de mest omfattande faktiska kunskaperna i det ämne man diskuterade. Givetvis kan man inte beskylla forskaren Jörgen Weibull för någon som helst nationalism. Men det kan inte hjälpas; avhandlingen har en märkbar slagsida åt svenskt håll.

Weibulls senaste verk har givit vår kunskap om de förhållanden som ledde till unionsupplösningen synnerligen värdefulla tillskott. Hans analyser av statsrådsförhandlingarna och diskussionerna om de »likalydande lagarna» är i många stycken mönstergilla. I det avslutande partiet om Boströms »löftesbrott» har han också kommit till väl underbyggda och betydelsefulla resultat. Allt är skrivet på ett språk, som kännetecknas av uttrycksfullhet och skärpa.

Torgny Nevéus.

MICHAEL FUTRELL: *Northern Underground. Episodes of Russian Revolutionary Transport and Communications through Scandinavia and Finland 1863—1917*. London 1963, 240 s. (Faber).

En imponerande arbetsinsats kan spåras bakom denna lilla bok, som snart väntas i svensk översättning. Förf. är slavist men har också lärt sig svenska och finska för att få tillgång till det nordiska källmaterialet, främst memoarer och, för Sveriges del, handlingar i Arbetarrörelsens arkiv. Han har också intervjuat ett stort antal personer. Frågan är om ämnet, genom den begränsning som ges i titeln, är värt det nedlagda arbetet. Futrell är själv medveten om detta, när han kallar sitt arbete »en utvidgad fotnot i den ryska revolutionära rörelsens historia». Det som behandlas är det revolutionära utanverket, d. v. s. smuggling av vapen, illegal litteratur, brev och agenter. Om vapnens användning, litteraturens och brevens innehåll eller agenternas uppgifter får man däremot veta föga.

Ett exempel på Futrells tillvägagångssätt är hans kortfattade behandling av de ryska socialdemokraternas 4:e kongress i Stockholms Folkets hus på våren 1906. Denna kongress måste betecknas som en höjdpunkt i kontak-

terna mellan rysk och svensk socialdemokrati. Från rysk synpunkt är den märklig därför att bolsjeviker och mensjeviker där efter årslånga strider tvangs förena sig under intryck av revolutionen. I Sverige är den ett av de mycket få exemplen på socialdemokratisk konspirativ teknik, låt vara med polismyndighetens vetskap och gillande. Futrell har emellertid tydligtvis inte funnit episoden tillräckligt »dramatisk» och anser det inte ens värt att nämna att det var i Stockholm som Stalin debuterade i större partisammanshang. Inte heller berörs kongressens uppgift eller resultat. Futrell verkar vara obekant med den utredning som Anton Karlgren gjort i sin Stalinbiografi, liksom med publicerade ryska diplomatiska rapporter från Stockholm, som visar att revolutionärerna för en gångs skull lyckades undgå hemliga polisens uppmärksamhet.

Samma anmärkning kan riktas mot författaren vad det gäller de ryska socialdemokraternas 5:e kongress 1907, som visserligen hölls i London, men som har en icke oviktig skandinavisk förhistoria. Delegationerna förpassades nämligen ur både Sverige och Danmark efter intervention från S:t Petersburg.

Ett helt kapitel används för att klarlägga den vidlyftiga vapensmugglingsaffär som den finländske nationalisten Konni Zilliacus med hjälp av japanska pengar organiserade 1905. Över 15.000 gevär skulle transporteras med fartyget »John Grafton» till socialistrevolutionärernas kamporganisation i Petersburg. Företaget var dömt att misslyckas eftersom kamporganisationens ledare, den beryktade Jevno Azef, stod i polisens tjänst. Så vitt man kan bedöma har det lyckats Futrell att sammanfatta de motstridande källorna och han framhäver klart den roll som spelades av japanernas f. d. militärattaché i Petersburg, överste Akashi, som 1905 vistades i Stockholm. Men också här skiner intresset för pittoreska detaljer igenom.

Bokens två sista kapitel är förmodligen de tyngst vägande. Förf. lägger fram en del nytt material för att belysa den tyska generalstabens stöd åt gruppen kring Lenin under det första världskriget. Tyskarna stod här inför två problem, dels gällde det att finna den grupp som hade de största utsikterna att störta tsardömet, dels att få kanaler att stödja denna grupp. Enligt tyska arkivdokument spelade den estnische f. d. bolsjevik Alexander Kesküla en viktig roll när valet föll på Lenin. Futrell har nu lyckats spåra upp och intervjuat denne man på hemlig ort i Europa. Hans berättelse läggs fram utan egentligt ställningstagande från förf:s sida på de punkter, där den tycks strida mot andra källor. Kesküla påstår sig ha träffat Lenin endast en gång i Schweiz 1915 och förnekar att han, som påståtts av Alan Moorehead,¹ skulle ha uppträtt som direkt ombud för tyskarna. De pengar som Kesküla fått till sitt förfogande skall i stället ha nått bolsjevikerna (Lenin ovetande) via insamlingslistor o. dyl. Ett indicium på att ingen direkt överenskommelse med tyskarna nåddes genom Kesküla är den tydliga fientlighet med vilken de bolsjevikiska emigranterna i Sverige senare behandlade honom. Man ansåg det bevisat att Kesküla var tysk spion. En bolsjevik som tagit emot en mindre summa av honom utstöttes omedelbart.

¹ »Ryska revolutionen», Sthlm 1959, s. 123.

Kesküla säger sig ha arbetat för Estlands självständighet och i svenska aktivistkretsar propagerat för en svensk ockupation av Finland och Estland. Vad som är sant och inte sant i hans berättelse är inte lätt att avgöra men man grips av vissa tvivel inför uppgifterna att han 1) »offentligen hedrats» av Nathan Söderblom vid en icke angiven tidpunkt och 2) efter kriget haft ett »konfidentiellt samtal» med Clemenceau (s. 147). Förf. tycks ha nästan obegränsad tilltro till sin sagesman och anser att »hans plats i historien är säkrad» (s. 151).

Slutkapitlet är ett försök till äreräddning av Jacob Fürstenberg (Hanecki), den bolsjevik som brukar sammankopplas med Alexander Helphand (Parvus) som förmedlare av tyska pengar till ryska revolutionärer. Futrells insats består närmast i att ha klargjort arten av Fürstenbergs svartabörsaffärer i Danmark. Hur mycket Lenin kände till om dessa affärer kan icke avgöras, de var i varje fall föremål för diskussion vid inte mindre än åtta möten med bolsjevikernas centralkommitté 1917—1918. Hela den diskussionen har emellertid utelämnats i de publicerade protokollen. Futrell anser det mera sannolikt att Fürstenberg utnyttjade tyskarna för att hjälpa sitt parti än att han var deras medvetna redskap.

Reidar Larsson

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk Revy. Årg. 20:1963. H. 3. *Rydén, J.*, Harpsundsdemokrati, planeringsdemokrati och forskningsplanering, s. 153—161. — *Montgomery, A.*, Ryska planeringsproblem efter partimötet, s. 162—169. — *Liljefors, Å.*, Östeuropa som ekonomiskt block, s. 170—177. — *Sellberg, T.*, Kreditmarknad med och utan penningpolitik, s. 184—191. — *Lagergren, G.*, Förslag om skydd för utländsk egendom, s. 192—196. — H. 4. *Hammar skjöld, K.*, EFTA och framtiden, s. 216—223. — *Montgomery, A.*, Den amerikanska befolkningsbalansen, s. 224—228. — *Alexandersson, G.*, Utrikeshandeln hos några andrarangsländer, s. 242—252. — H. 5. *Dahmén, E.*, Kapitalrörelserna och den ekonomiska politiken, s. 281—284. — *Sandström, B.*, Skattepolitiska tendenser i utlandet, s. 285—292. — *Carlsson, S.*, Voltaprojektet i Ghana — ett praktikfall i internationell finansiering, s. 293—300. — *Montgomery, A.*, Finsk ekonomi under analys, s. 301—309.

Ekonomisk Tidskrift. Årg. 65:1963. Nr 1. *Ohlin, G.*, Teori och empiri i studiet av den offentliga hushållningen, s. 1—12. — *Puu, T.*, Mikroteori för ett enskilt subjekts optimala förmögenhetssammansättning, s. 13—54. — *Tell, B.*, Styrmodell och modellsnickeri, s. 55—56.

Finsk Tidskrift. 1963. H. 1. *Tallgren, C-O.*, Politiska reflexioner kring årsskiftet, s. 1—5.

Förvaltningsrättslig Tidskrift. Årg. 25:1963. H. 5. *Eckerberg, E.*, Något om regeringsrätten och barnavårdsmålen, s. 205—215. — *Wennnergren, B.*, Förvaltningsförfarendets påföljder, då ansöknings- eller besvärshandlingar är ofullständiga, s. 216—229.

Liberal Debatt. 1963. H. 3. *Furhoff, L.*, Inskränkt kulturstöd — och generöst, s. 1—4. — *Ohlin, B.*, Den stora risken, s. 8—10. — *Ehnmark, A.*, Fidel Castros mått på folkviljan, s. 11—16. — *Källstad, T.*, Statsreligion och individualreligion, s. 17—20. — *Balgård, M.*, Konferensdemokrati och principdebatt, s. 31—33. — *Wedén, S.*, Partitävlan på lika villkor, s. 37—40. — H. 4. *Wrigstad, P.*, Folkmakten myndigförklarad, s. 4—6. — *Dahlén, O.*, Kunskap ger makt åt riksdagen, s. 7—9. — *Petersson, K.*, Första kammaren in memoriam, s. 10—13. — *Sjöblom, G.*, En fungerande parlamentarism, s. 14—16. — *Schlachter, G.*, Kungen som regeringsmakare, s. 18—20. — *Ahlmark, P.*, Starka regeringar — svaga argument, s. 21—26. — *Helén, G.*, Riksdagens egen reformering, s. 27. — *Sjöholm, S.*, Magna Charta i vardagsdräkt, s. 28—29. — *Klein, E.*, Författningsreform brådskar, s. 30—31.

Nordisk Tidskrift. Årg. 39:1963. H. 2. *Andrén, N.*, Politiskt 1800-tal, s. 129—132. — H. 3. *Christensen, Chr.*, Norge i 1962, s. 182—193.

Nya Argus. 56. årg:1963. Nr 1—2. *Schybergson, P.*, Bunkhistoria under 100 år, s. 21—22. — Nr. 5. *Gröndahl, H.*, Action Française, s. 59—62. — *Pihlström, B.*, Socialismen och de akademiska radikalerna, s. 71—72. — Nr 7—8. *Friberg, R.*, Strukturproblem i den fackliga krisen, s. 91—95.

Politisk Tidskrift. 1963. H. 2. *Jonsson, O.*, Vem är och blir riksdagsman, s. 36—40. — *Söder, G.*, Miljöpolitiken, s. 41—45. — *Magnusson, F.*, Möjlighet eller tvång i lokaliseringpolitiken, s. 46—51. — **H. 3.** *Karlsson, I.*, Ny socialvårdsorganisation, s. 68—70. — *Jonsson, O.*, 100 år under kommunallagarna, s. 71—73. — *Davidson, H.*, Valstedelsutdelningen bör underlättas, s. 74—78. — **H. 4.** *Jonsson, O.*, Författningsutredningen föreslår, s. 100—107. — *Davidson, H.*, Ska vi ha statskyrkan kvar?, s. 108—112. — *Wedin, N.*, Se upp med experterna, s. 117—118.

SACO-tidningen. Årg. 10:1963. Nr 2. *Morell, R.*, SACO och de studerande, s. 33—35. — *Nilsson, T.*, Akademikerkvinnan och framtiden, s. 36—39. — **Nr 3.** *Olsson, B.*, AMS akademikerprogram, s. 52—55. — *v. Hofsten, E.*, Det sällsynta förvärvsarbetet, s. 56—59. — *Westerlind, E.*, Det svenska remissväsendet, s. 60—62.

Svensk Tidskrift. Årg. 50:1963. H. 2. *Peccator*, Tomträten, s. 68—75. — *Brännström, A.*, Norrland — avfolkningsland eller framtidsland?, s. 76—82. — *Stabek, P.*, Sovjetblocket och u-länderna, s. 83—92. — *v. Platen, C. H.*, Om fred och föränderlighet, s. 93—101.

Tiden. Årg. 55:1963. Nr 2. *Ainslie, R.*, Den oheliga alliansen — hotet från södra Afrika, s. 71—77. — *Rose, A.*, Samhällsutvecklingen i USA och negerproblemet, s. 78—88. — *Libik, G.*, Staten och forskningen i England, s. 89—96. — *Sternner, R.*, FN:s Särskilda Fond, s. 97—103. — *Bengtsson, T.*, Stoppa tomtjobberiet!, s. 113—116. — **Nr 3.** *Ysander, B.-C.*, Spelet om världsfreden, s. 134—142. — *Rose, A.*, Rasbarriärerna bryts snabbt — men likväl för långsamt, s. 143—148. — *Himmelstrand, K.*, Människan i forskningens focus, s. 149—153. — **Nr 4.** *Paulsson, V.*, Den framtida jordbrukspolitiken, s. 198—203. — *Feldt, K.-O.*, Ett bostadspolitiskt dilemma, s. 209—214. — *Hamrell, S.*, Enighet och spänningar i afrikansk socialism, s. 224—226. — *Wulff, T.*, Realism i försvarsdebatten, s. 235—240.

Norsk Historisk Tidsskrift. 1963. Nr 1. *Maurseth, P.*, Christian Frederiks myndighet som stattholder og planene om en regjeringkommisjon, s. 1—29.

Internasjonal Politikk. 1963. Nr 1—2. *Stokke, O.*, Problemstillinger i forbindelse med sikkerhetsstyrker under FN, s. 13—57. — *Evensen, J.*, Folkerettslige problemer forbundet med opprettelse av internasjonale sikkerhetsstyrker for FN, s. 58—89. — *Raa, T.*, Historisk-politisk oversikt over tidligere bruk av internasjonale sikkerhetsstyrker, s. 90—111.

Statsøkonomisk Tidsskrift. 77. årg. 1963. H. 1. *Frisch, R.*, A multilateral trade clearing agency, s. 1—10. — *Spildrejorde, T.*, Budsjetbalansen som indikator på budsjettets virkninger, s. 11—24. — *Hagen, O.*, Den skattemessige behandling av investering i markedsposisjon, s. 25—30.

Nationaløkonomisk Tidsskrift. 100. bind:1962. H. 5—6. *Pedersen, W.*, Rom-Unionen og vor økonomiske selvstændighed, s. 189—207. — *Kors, M.*, Familiebeskattning, s. 221—223. — *Andersen, E.*, *Hansen, P.* og *Lund, L.*, Nyt bidrag til investeringsteorien, s. 224—241.

Tidsskrift för Retsvidenskap. 1963. H. 1. Selmer, K., Forsikringsrett og trygderett, s. 17—30. — Wallin, G., Om förmögenhetsrättsliga transaktioner mellan makar, s. 31—47. — Spleth, P., og Trolle, J., Fra den danske Højesterets praksis juli—december 1962, s. 48—70. — Fleischer, C., Roma-traktat og grunnlov, s. 71—75. — Eide, A., Diktaturer i rødt og svart: Cuba og Spania i rettslig belysning, s. 84—89. — Krogdahl, T., Den »intersonale» rett — en interlegal nydannelse, s. 90—96.

Tidsskrift for samfunnsforskning. Årg. 4:1963. H. 1. Ramsøy, O., »Den ensomme masse» som ett tema i moderne sosiologi og sosialfilosofi, s. 1—16. — Sivertsen, D., Tradisjon og forandring i de såkalte utviklingsland, s. 17—32. — Torgersen, U., Lederskiktet innenfor næringslivet: Stabilitet eller fornyelse? s. 43—54.

Økonomi og Politik. Årg. 36:1962. Nr 4. Friis, F., FN og kolonistyrets afvikling, s. 235—269. — Laursen, J., Kongressvalget i USA, s. 270—275.

American Behavioral Scientist. Vol. 6:1963. Nr 5. Wilder, E., Social Research in Soviet Bloc Countries, s. 3—4. — Schick, M. and Somil, A., The Failure to Teach Political Activity, s. 5—8. — Roucek, J., Some Academic »Rackets» in Social Science, s. 9—10. — Nr 6. Gutman, R., Urban Studies as a Field of Research, s. 11—16. — Beboat, J., Urban Extension, s. 24—45. — Dyckman, J., The Scientific World of the City Planners, s. 46—50. — Shibata, T., Points of Attack in International Urban Studies, s. 51—55. — Nr 7. Goldsen, J., Some Social Implications of the International Trade and Political Independence, s. 18—20. — Lefcowitz, M. and O'Shea, R., A Proposal to Establish a National Archives for Social Science Survey Data, s. 27—31. — Nr 8. Hudson, B. and Page, H., The Behavioral Sciences: Challenge and Partial Response, s. 3—7. — Grace, H., The First Stage of Inquiry, s. 22—23. — Kristov, S., Power and Coalition in a Nine-Man Body, s. 24—25. — McMurray, C., A Factor Method for Roll Call Vote Studies, s. 26—27.

American Historical Review. Vol. 68:1963. Nr 2. Sargan, E., Tocqueville and the Problem of Historical Prognosis, s. 332—345.

American Journal of International Law. Vol. 57:1963. Nr 1. Evans, A., Reflections upon the Political Offense in International Practice, s. 1—24. — Neidle, A., Peace-Keeping and Disarmament, s. 46—72. — Ramundo, B., Soviet Criminal Legislation in Implementation of the Hague and Geneva Conventions on the Rules of Land Warfare, s. 73—84. — Köng, P., The 1962 Brussels Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships, s. 100—111. — Nr 2. Friedmann, W., The Uses of »General Principles» in the Development of International Law, s. 279—299. — Levic, H., The Employment of Prisoners of War, s. 318—353. — Domke, M., The War Claims Act of 1962, s. 354—372.

American Journal of Sociology. Vol. 68:1963. Nr 4. Etzioni, A., The Epigenesis of Political Communities at the International Level, s. 407—421. — Hawley, A., Community Power and Urban Renewal Success, s. 422—431. — Miller, P., Town and Gown: The Power Structure of a University Town, s. 432—443. — Nr 5. Pinard, M., Structural Attachments and Political Support in Urban Politics: The Case of Fluoridation Referendums, s. 513—526. — Middleton, R. and Putney, S., Political Expressions of Adolescent Rebellion, s. 527—535. — Casstevens, T. and Press, C., The Context of Democratic

Competition in American State Politics, s. 536—543. — *Vander Zanden, J.*, The Non-violent Resistance Movement against Segregation, s. 544—550. — *Goldstein, S.*, Some Economic Consequences of Suburbanization in the Copenhagen Metropolitan Area, s. 551—564.

American Political Science Review. Vol. 56:1962. Nr 4. *Hyneman, C.*, Free Speech: At What Price? s. 827—852. — *Sartori, G.*, Constitutionalism: A Preliminary Discussion, s. 853—864. — *Nieburg, H.*, The Threat of Violence and Social Change, s. 865—873. — *Mc Williams, W.*, Reinhold Niebuhr: New Orthodoxy for Old Liberalism, s. 874—885. — *Shoup, P.*, Communism, Nationalism and the Growth of the Communist Community of Nations After World War II, s. 886—898. — *Barnes, S. m.fl.*, The German Party System and the 1961 Federal Election, s. 899—914. — *Francis, W.*, Influence and Interaction in a State Legislative Body, s. 953—960.

American Sociological Review. Vol. 28:1963. Nr 1. *Ladinsky, J.*, Careers of Lawyers, Law Practice and Legal Institutions, s. 47—54. — *Litt, E.*, Education, Community Norms, and Political Indoctrination, s. 69—75. — **Nr 3.** *Cutright, P.*, National Political Development, s. 253—264.

Behavioral Science. Vol. 8:1963. Nr 1. *Beshers, J., and Reiter, S.*, Social Status and Social Change, s. 1—13. — *Back, K.*, The Game and the Myth as Two Languages of Social Science, s. 66—71.

Commentary. 1963. Nr 2. *Munder, J.*, India's Crisis: A Diary, s. 326—334. — **Nr 3.** *Crossman, R.*, The Polish Miracle, s. 210—219. — *Kempton, M.*, Epistles from the Eisenhower Age, s. 232—238. — *Lichtheim, G.*, New Left Marxism, s. 239—242. — **Nr 4.** *Raditsa, B.*, The Idealism of Milovan Djilas, s. 149—152.

Comparative Studies in Society and History. Vol. 5:1963. Nr 2. *Mazrui, A.*, Edmund Burke and Reflections on the Revolution in the Congo, s. 121—133. — *Macrae, P.*, Intraparty Divisions and Cabinet Coalitions in the Fourth French Republic, s. 164—211. — *Cutright, P.*, Nonpartisan Electoral Systems in American Cities, s. 212—226.

Economica. Vol. 30:1963. Nr 117. *Findlay, R.*, The Robinsonian Model of Accumulation, s. 1—12. — *Blaug, M.*, A Survey of the Theory of Process-Innovations, s. 13—32. — *Whittlesey, C.*, Power and Influence in the Federal Reserve System, s. 33—44. — *Dosser, D.*, National-Income and Domestic-Income Multipliers and Their Application to Foreign-Aid Transfers, s. 74—82.

Encounter. Vol. 20:1963. Nr 3. *Aron, R.*, The Gaullist Republic, s. 4—11. *Laqueur, W.*, Remembering Stalin, s. 19—27. — **Nr 5.** *Seton-Watson, H.*, The Great Schism, s. 61—69.

International Affairs. Vol. 39:1963. Nr 2. *Salazar, A.*, Realities and Trends of Portugal's Policies, s. 169—183. — *Bolton, G.*, Problems of Economic Development in Latin America, s. 184—197. — *Grosser, A.*, General de Gaulle and the Foreign Policy of the Fifth Republic, s. 198—213. — *Erickson, J.*, The »Military Factor» in Soviet Policy, s. 214—226. — *Stoneman, W.*, The Lessons of the Thirties, s. 227—237.

English Historical Review. Vol. 68:1963. Nr 307. *Mosse, W.*, Queen Victoria and her Ministers in the Schleswig-Holstein Crisis, 1863—1864, s. 263—283.

International and Comparative Law Quarterly. Vol. 12:1963. Part 1. *Gold, J.*, The Law and Practice of the International Monetary Fund with respect to »Stand-by Arrangements», s. 1—30. — *Johnson, P.*, IMCO: The First Four Years (1959—1962), s. 31—55. — *Seidl-Hohenveldern, I.*, Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law, s. 88—124. — *v. Hoogstraten, M.*, The United Kingdom Joins an Uncommon Market: The Hague Conference on Private International Law, s. 148—167. — *Cohn, E., and Simitis, C.*, »Lifting the Veil» in the Company Laws of the European Continent, s. 189—225. — *Arthurs, H.*, Labour Lore and Labour Law: A North American View of the Danish Experience, s. 247—281.

International Social Science Journal. Vol. 15:1963. Nr 1. *Wülker, G.*, Questionnaires in Asia, s. 35—47. — *Wilson, E., and Lincoln, A.*, Interviewers and interviewing in India, s. 48—58. — *Sicinski, A.*, Public opinion surveys in Poland, s. 91—112.

Journal of the History of Ideas, Vol. 24:1963. Nr 2. *Rosenberg, N.*, Mandeville and Laissez-Faire, s. 183—196. — *Barnard, F.*, Herder's Treatment of Causation and Continuity in History, s. 197—212. — *Gregor, J.*, Giovanni Gentile and the Philosophy of the Young Karl Marx, s. 213—230. — *Engel, M.*, An Early Nietzsche Fragment on Language, s. 279—286.

Journal of Political Economy. Vol. 71:1963. Nr 1. *Nicholls, W.*, An »Agricultural Surplus» as a Factor in Economic Development, s. 1—29. — *Bhagwati, J., and Ramaswami, W.*, Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy, s. 44—50. — *Gort, M.*, Analysis of Stability and Change in Market Shares, s. 51—63. — *Bonner, J., and Lees, D.*, Consumption and Investment, s. 64—75. — *Lerner, A.*, Consumer's Surplus and Micro-Macro, s. 76—81.

Middle East Journal. Vol. 16:1962. Nr 3. *Johnston, S.*, Election Politics and Social Change in Israel, s. 309—327.

Parliamentary Affairs. Vol. 16:1963. Nr 1. Parliamentary Developments — September-November 1962, s. 5—12. — *King-Hall, S.*, What is Parliamentary Democracy, s. 13—21. — *Johnson, N.*, Questions in the Bundestag, s. 22—34. — *Grisewood, H.*, The B.B.C. and Political Broadcasting in Britain, s. 42—45. — *Laing, L.*, The Diffusion of Political Ideas and Structures in the Commonwealth, s. 46—54. — **Nr 2.** Parliamentary Developments — December 1962 — February 1963, s. 117—127. — *Bromhead, P.*, The British Constitution in 1962, s. 128—143. — *Dowse, R., and Smith, T.*, Party Discipline in the House of Commons — A Comment, s. 159—164. — *Williams, P.*, The French Referendum and Election of October-November 1962, s. 165—173. — *Chapman, R.*, The Significance of Parliamentary Procedure, s. 179—187.

Political Studies. Vol. 11:1963. Nr 1. *Somjee, A.*, Forms and Levels of Political Activity in Indian Villages, s. 1—10. — *Bulpitt, J.*, Party Systems in Local Government, s. 11—35. — *Mazrui, A.*, Consent, Colonialism, and Sovereignty, s. 36—55. — *v. Leyden, W.*, On Justifying Inequality, s. 56—70.

Public Administration Review. Vol. 23:1963. Nr 1. *Corson, J.*, Equipping Men for Career Growth in the Public Service, s. 1—9. — *Reagan, M.*, Toward Improved National Policy Planning, s. 10—19. — *Levy, S.*, The Public Image of Government Agencies, s. 25—29. — *Massey, R.*, Program Packages and the Program Budget in the Department of Defense, s. 30—34. — *Grossman, H.*, and *Cox, R.*, Coordination: Teamwork in a Small Community, s. 35—39. — *Dror, Y.*, The Modern Study of Planning, s. 47—50. — *Gore, W.*, Developments in Public Administration, s. 51—53.

Public Opinion Quarterly. Vol. 26:1962. Nr 4. *Stokes, D.*, and *Miller, W.*, Party Government and the Saliency of Congress, s. 531—546. — *Edelstein, A.*, Since Bennington: Evidence of Change in Student Political Behavior, s. 564—577. — *Converse, P.*, Information Flow and the Stability of Partisan Attitudes, s. 578—599. — *Crittenden, J.*, Aging and Party Affiliation, s. 642—657. — *Erskine, H.*, The Polls: The Informed Public, s. 669—677.

Review of Politics. Vol. 25:1963. Nr 1. *Watt, D.*, America and the British Foreign Policy-Making Elite, from Joseph Chamberlain to Anthony Eden, 1895—1956, s. 3—33. — *Torres, J.*, The Political Ideology of Guided Democracy, s. 34—63.

Sociological Review. Vol. 11:1963. Nr 1. *Musgrove, F.*, Population Changes and the Status of the Young in England since the Eighteenth Century, s. 69—94.

Sociology and Social Research. Vol. 47:1963. Nr 2. *Spaulding, L.*, Of Human Values, s. 169—178. — *Martin, J.*, Social Distance and Social Stratification, s. 179—186.

World Politics. Vol. 15:1963. Nr 2. *Sprout, H.*, Geopolitical Hypotheses in technological Perspective, s. 187—212. — *Brecher, M.*, International Relations and Asian Studies: The Subordinate State System of Southern Asia, s. 213—235. — *Kilson, M.*, Authoritarian and Single-Party Tendencies in African Politics, s. 262—294. — *Schlesinger, J.*, Quantitative Analysis and National Security, s. 295—315. — *Polsby, N.*, Foreign Policy and Congressional Activity, or, Can Congress Survive the Solicitude of Its Friends?, s. 354—359. — **Nr 3.** *Halpern, A.*, Contemporary China as a Problem for Political Science, s. 361—376. — *Shinn, W.*, The «National Democratic State»: A Communist Program for Less-developed Areas, s. 377—390. — *Grundy, K.*, Nkrumah's Theory of Underdevelopment: An Analysis of Recurrent Themes, s. 438—454. — *Ploss, S.*, The Uncertainty of Soviet Foreign Policy, s. 455—464. — *Schelling, T.*, War without Pain and Other Models, s. 465—487. — *Butwell, R.*, Individual and Collective Identity and National-Building, s. 488—494. — *Bushkoff, L.*, Revolution and Nationalism: Two Studies on the History of Communism in Eastern Europe, s. 495—529.

Yale Review. Vol. 52:1963. Nr 3. *Chase, E.*, Politics and Technology, s. 321—339. — *Macridis, R.*, The New French Politics, s. 352—365. — *Lewin, J.*, The Export Economies between East and West, s. 373—384.

L'Année Politique et Économique. 36e année:1963. Nr 171. *Lavergue, B.*, L'incroyable aveuglement de la politique occidentale depuis 1945. La revanche d'Hitler: les Alliés disciples et continuateurs du Führer dans la lutte contre l'Union Soviétique, s. 1—24. — *Lavergue, B.*, La conférence de presse du Général de Gaulle et le traité franco-allemand, s. 25—54. — *Alexandrov, V.*, Les efforts tenaces de Khrouchtchev pour arriver à un désarmement nucléaire, s. 55—70.

Journal du Droit International. 90e Année:1963. Nr 1. *Zourek, J.*, Quelques problèmes théoriques du droit consulaire, s. 4—67. — *Leboulanger, M.*, Remarques sur la règle dite «ordre public» appliquée aux stipulations de garantie monétaire dans les contrats internationaux, s. 68—91.

Revue de Droit International. 40e Année:1962. Nr 4. *Brown Barclay, F.*, L'O.N.U. abandonne la Hongrie, s. 328—329. — *Graven, J.*, Le Nouveau Droit Pénal International, s. 330—348. — *Lalin, S.*, The War of Brains. Menace and Remedies, s. 349—365. — *Brown Barclay, F.*, Le respect du Droit, de la Justice et des principes démocratiques, s. 366—367. — *Lang, N.*, L'Avenir du Laos, s. 368—373.

Revue d'Économie Politique. 73e Année:1963. Nr 1. *Krelle, W.*, Fonction de consommation et fonction d'investissement en Allemagne occidentale, s. 5—38. — *Maillet, P.*, État actuel des travaux d'input-output dans le monde, s. 39—61. — *Lotte, J.*, Stabilité monétaire et expansion économique, s. 62—92. — *Guglielsui, J.-L. et Carrère, P.*, Chronique de Conjoncture, s. 93—103.

Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger. 79e Année: 1962. Nr 6. *Breban, J.*, Revue de Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, s. 1041—1127. — *Hamon, L. et Emeri, C.*, Chronique constitutionnelle et parlementaire française, s. 1128—1165.

Revue française de sociologie. 4e année:1963. Nr 1. *Wilson, E.*, Influence de Durkheim aux États-Unis, s. 3—11.

Revue général de Droit International Public. 66e année:1962. Nr 4. *Roseune, S.*, La Cour internationale de justice en 1961, s. 701—732. — *Delbez, L.*, Des divers modes de collaboration militaire entre États, s. 733—751.

Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine. Tome 9:1962. Nr 4. *Raeff, M.*, L'État, le gouvernement et la tradition politique en Russie impérial avant 1861, s. 295—308.

Revue Politique et Parlementaire. 65e année:1963. Nr 731. *Erhard, L.*, Une planification européenne est-elle souhaitable? s. 3—10. — *Vinogradov, S.*, La politique extérieure de l'URSS, s. 11—19. — *Tonti, M.*, L'aide financière internationale aux pays en «voie de développement», s. 30—42. — *Grosclaude, P.*, La politique dans l'œuvre de Jean-Jacques Rousseau, s. 43—50. — *Berger, P.*, Les problèmes monétaires internationaux, s. 51—63. — **Nr 732.** *Tron, L.*, Le budget de la France pour 1963, s. 3—11. — *Thorp, R.-W.*, Les colloques juridiques et la rénovation des institutions, s. 18—22. — **Nr 733.** *Fraga-Iribarne, M.*, L'Espagne, l'Europe et le Marché Commun, s. 3—8. — *Durand-Reville, L.*, La deuxième Convention d'Association entre les Six et les Dix-Huit, s. 26—31. — *Acheson, D.*, La politique étrangère du Général de Gaulle, s. 32—41.

Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Band 48:1962:3. *Del Vecchio, G.*, Das Naturrecht als Basis für eine Theorie der Weltgesellschaft, s. 289—298. — *Denninger, E.*, Das Mass als Mitte von Freiheit und Zwang — Zum Begriff des sozialen Rechtsstaates, s. 315—328. — *Blackshield, A.*, Hart's Concept of Law, s. 329—342. — *Lübbe, H.*, Die Freiheit der Theorie, s. 343—366.

Archiv des Völkerrechts. Band 10:1963. H. 3. *Leyser, J.*, Dispute and Agreement on West New Guinea, s. 257—272. — *Kunzman, K.*, Die Abkommen der Europarat-Staaten, s. 273—284.

Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. Ärg. 82:1962.
H. 5. *Schack, H.*, Wesen und Ursprung der Wirtschafts- und Sozialphilosophie, s. 1—24.
— *Karisch, A.*, Zum Begriff »Arbeit«, s. 25—36. — *Faehndrich, H.*, Die Grundlagen der betrieblichen Preispolitik, s. 37—56. — *Kruse, A.*, »Unidentified factors« der wirtschaftlichen Entwicklung, s. 57—68. — *Hofmann, W.*, Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft, s. 69—74. — **H. 6.** *v. Wiese, L.*, Forderungen an unsere Zukunft, s. 1—10. — *Halm, G.*, Probleme der Leitwährung, s. 21—42. — *Weiss, D.*, Die ägyptische Wirtschaftsplanung, s. 43—66. — *v. Gajzágo, O.*, und *Rochlin, R.*, Der COMECON und der Aussenhandel des Ostblocks, s. 67—90.

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Band 175:1963. H. 1. *Meyer-Dohm, P.* und *Uhlig, C.*, Zur Problematik der vertikalen Preisbindung bei Verlagerzeugnissen, s. 12—52. — **H. 2.** *Walter, H.*, Technischer Fortschritt und Faktorssubstitution, s. 97—114. — *Lenel, H.*, Syndikate als Mittel der Rationalisierung, s. 115—131. — *v. Ungern-Sternberg, R.*, Wanderungen der Westeuropäer während der letzten Jahre, s. 132—146.

Jahrbuch für Internationales Recht. 10. Band:1962. H. 3. *Krämer, H.*, Neue Schritte zur Vereinheitlichung der Handelspolitik der EWG-Staaten gegenüber dritten Ländern, s. 255—263. — *François, M.*, Amtliche Aufzeichnung des Generalsekretärs des Ständigen Schiedshofs vom 3. März 1960, s. 265—271. — *Brintzinger, O.*, Die bisher erlangenen Schiedsprüche des Ständigen Schiedshofs in Dem Haag, s. 272—299.

Der Staat. 2. Band:1963. H. 1. *Nolte, E.*, Max Weber vor dem Faschismus, s. 1—24. — *Ryffel, H.*, Der Mensch als politisches Wesen, s. 25—40. — *Riedel, M.*, Der Staatsbegriff der deutschen Geschichtsschreibung des 19. Jahrhunderts in seinem Verhältnis zur klassisch-politischen Philosophie, s. 41—64. — *Herrfahrdt, H.*, Parlament und Krone im heutigen Japan, s. 65—80.

Historische Zeitschrift. Band 196:1963. H. 1. *Becker, J.*, Brüning, Prälat Kaas und das Problem einer Regierungsbeteiligung der NSDAP 1930—32, s. 74—111. — *Broszat, M.*, William Shirer und die Geschichte des Dritten Reiches, s. 112—124. — **H. 2.** *Schieder, T.*, Nietzsche und Bismarck, s. 320—342. — *Kollman, E.*, Imperialismus und Anti-Imperialismus in der politischen Tradition Amerikas, s. 343—362.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Band 119:1963. H. 1. *Pack, L.*, Die Bestimmung der optimalen Leistungsintensität, s. 1—57. — *Baerwald, F.*, Produktivitätslohn und Wachstumsrate, s. 58—71. — *v. Mering, O.*, Inhärente Schwächen des älteren Liberalismus, s. 72—81. — *Varga, S.*, Über den eigenartigen Charakter der sozialistischen Finanzwissenschaft, s. 82—117. — *Balabkins, N.*, The Interdependence of Industry and Agriculture: West Germany 1945—1948, s. 118—129. — *Arndt, H.*, Weltwirtschaftskrise und weltwirtschaftlicher Kreislauf, s. 137—146. — *Krelle, W.*, Wachstum und Einkommenverteilung, s. 147—151. — *Deppe, H.-P.*, Kurzfristige Preisuntergrenzen als betriebswirtschaftliches Problem, s. 160—170. — **H. 2.** *Stolper, W.*, External Economies from a Planning Standpoint, s. 195—217. — *Brandt, K.*, Konkurrenzprobleme im wirtschaftlichen Wachstum, s. 218—238. — *Giersch, H.*, Strategien der Wachstumspolitik, s. 239—262. — *Timm, H.*, Staat, Wachstum und Preisniveau, s. 263—282. — *Qayum, A.*, Accumulation of Capital, s. 283—289. — *Dupriez, L.*, Konjunktur und Säkulentwicklung, s. 290—299. — *Predöhl, A.*, Die

sogenannten Entwicklungsländer in der Entwicklung der Weltwirtschaft, s. 313—327. — *Tinbergen, J.*, Introductory Remarks on the »Ization Problem«, s. 328—333. — *Fischer, W.*, Die Wirtschaftsgeschichte in den Vereinigten Staaten von Amerika, s. 377—404.

Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht. Band 12:1962. H. 3. *Mizliazza, A.*, La jurisprudence de la cour de justice des communautés européennes et le problème des sources du droit, s. 332—343. — *Blühdorn, R.*, Ein spannungsvolles Gleichgewicht der Mächte als Voraussetzung für den Weltfrieden, s. 344—351. — *Del Vecchio, G.*, Grotius und die Gründung des internationalen Rechts, s. 352—357. — *Pernthaler, P.*, Natürliche Freiheit und politische Macht. Wandlungen in der Deutung der politischen Theorien John Lockes, s. 358—370.

Politische Vierteljahrschrift. 4. Jahrg.:1963. H. 1. *Kluxen, K.*, Die Geistesgeschichtlichen Grundlagen des englischen Parlamentarismus, s. 2—17. — *Newman, K.*, Eine Untersuchung über Ursprünge der autoritären Staatspraxis, s. 18—42. — *Merkl, P.*, Die Politik der äussersten Rechten in den Vereinigten Staaten, s. 52—80. — *Suri, S.*, Die dritten allgemeinen Wahlen in Indien, s. 81—93.

Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 22:1963. H. 4. *Mc Loughlin, P.*, The need for a »Full Employment« and Not a »Disguised Unemployment« Assumption in African Development Theorizing, s. 361—367. — *Henn, R.*, Gleichgewichte bei vollständiger Konkurrenz, s. 368—376. — *Ruppe-Streissler, M.*, Zum Begriff der Wertung in der Älteren Österreichischen Grenznutzenlehre, s. 377—420.

Zeitschrift für Politik. 10. Jahrg.:1963. H. 1. *Kuhn, H.*, Philosophie, Ideologie, Politik, s. 3—35. — *Zorn, R.*, Illusion und Wirklichkeit des Wohlfahrtsstaats, s. 36—53. — *Baerwald, F.*, Die Verbände in der Demokratie der Gegenwart, s. 54—62. — *Buchheim, K.*, Die Frage nach der katholischen Partei, s. 63—77.

S. K.

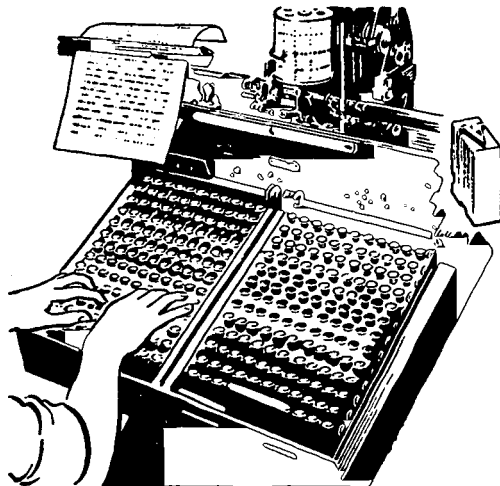
TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- ANDERSEN, POUL, Dansk Forvaltningsret. 4 uppl. Gyldendal. Köpenhamn 1963.
- BERNITZ, ULF, Bruttoprisförbudet. Studieförb. Näringsliv och samhälle. Sthlm 1962.
- EKSTRÖM, TOR, Sovjetunionen - U. S. A. Utrikespol. institutets broschyrserie. 1963: 3.
- VON GERSDORFF, RALPH, Wirtschaftsprobleme Portugiesisch-Afrikas. Bielefeld 1962.
- HERLITZ, NILS, Nordisk offentlig rätt. III. Norstedts 1963.
- Hundra år under Kommunalförfattningarna. 1862-1962. En minnesskrift. Sthlm 1962.
- HUSTICH, ILMARI, Finland idag. - Sveriges Finlandsföreningars riksförbund. Sthlm 1963.
- KAPLAN, MORTON A., m. fl., The revolution in World Politics, Wiley & Sons, Inc., U. S. A.
- LAMBERG, ROBERT F., Den økonomiske integration i Øst-Europa. Opplysningsinstituttet for fritt næringsliv, Oslo 1963.
- LEWENHAUPT, STEN, Svenska högre ämbetsmän från 1634. Norstedts. Sthlm 1962.
- MERIKOSKI, V., Grunddragen av Finlands offentliga rätt. Del I och II. Juridiska Student-fakultetens expedition. Helsingfors 1962.
- Föreläsningar i socialrätt. 2 uppl. Helsingfors 1963.
- MODEEN, TORE, Lagstiftningen om medling i arbetstvister. Åbo 1963.
- MYRDAL, ROBERT, Östergötlands läns landsting 1863-1962. Lund 1963.
- RASTÉN, ADOLPH, Atlantpakten och kärnvapnen. Utrikespol. institutets broschyrserie. 1963: 1. Sthlm 1963.
- RUNES, DAGOBERT D., Despotism. A pictorial History of Tyranny. New York 1963.
- Rätt och humanitet. Festskrift till Lars Erik Taxell. Borgå 1963.
- STRÖMBERG, H., Kommunallagarna. Gleerups. Lund 1963.
- SUNDBERG, HALVAR G. F., Sveriges kommunallagar. Norstedts. Sthlm 1963.
- SÄFSTRÖM, KJELL, Iran. Utrikespol. institutets broschyrserie. 1962: 12.
- TANDBERG, OLOF G., Rasfrågan i Sydafrika. Utrikespol. institutets broschyrserie. 1963: 2.
- WATTRANG, HANS, Det kalla kriget. Prisma. 1963.
- WICKBOM, T. G., Konflikten Peking - Moskva. Utrikespol. institutets broschyrserie 1963: 6.
- ÅHMAN, TOR S., Stormaktspolitiken 1961-1962. Utrikespol. institutets broschyrserie 1963: 4-5.
- Riksgäldskontoret. Budgetåret 1961-1962. Sthlm 1962.
- Industri. Berättelse för år 1959. Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1962.
- Justitieombudsmannens ämbetsberättelse - till riksdagen år 1963. Sthlm 1963.
- Militieombudsmannens ämbetsberättelse - vid riksdagen år 1963. Sthlm 1963.
- Statistisk årsbok. Göteborg 1962.
- Riksdagens revisorers berättelse - år 1962. Del I. Revisorernas uttalanden. Sthlm 1962.
- Handel 1961. Del I. Sveriges officiella statistik. Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1962.
- Löner 1960. Del II. Socialstyrelsen. Sthlm 1963.
- Stadsfullmäktigevalen i Göteborg 1962. Stencil.
- Utrikesfrågan 1962. Kungl. Utrikesdep., Sthlm 1962.
- Handel. Berättelse för år 1959. Del II. Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1963.
- Sjöfart. Berättelse för år 1960. Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1962.
- Statistisk årsbok för Norrköpings stad. 1962.
- Statistisk årsbok för Helsingfors stad 1962. Helsingfors 1963.
- Aktstycken utg. av Kungl. Utrikesdep. 1: 4: 13.
- Förenta Nationernas generalförsamlings sjuttonde ordinarie årsmöte 1962.
- Kungl. Bostadsstyrelsen: Bostadsräkningen 1 nov. 1960.
- Arsskrift utg. av Åbo Akademi 1960-1962.

Aktiebolaget
CWK GLEERUP
Bokförlag

ÖRESUNDSVÄGEN 1 - LUND

Telefon 0412/175 00



Håkan Ohlssons
Boktryckeri LUND

med hundra års
erfarenhet av
vetenskapligt tryck
Tel 24 24 0

Nu i bokhandeln .

Nils Herlitz

NORDISK OFFENTLIG RÄTT, III

Regeringsmakt och förvaltningsorganisation

Hft. 90:—

NORSTEDTS